

Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien; Abschlussbericht

Brücker, Herbert; Falkenhain, Mariella; Fendel, Tanja; Promberger, Markus;
Raab, Miriam; Trübswetter, Parvati; Blažević, Lana; Trmkoli, Mirejeta

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brücker, H., Falkenhain, M., Fendel, T., Promberger, M., Raab, M., Trübswetter, P., ... Trmkoli, M. (2020). *Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien; Abschlussbericht*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB544). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68998-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

544

Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien

– Abschlussbericht –

Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Autorinnen und Autoren:
Prof. Dr. Herbert Brücker
Dr. Mariella Falkenhain
Dr. Tanja Fendel
Prof. Dr. Markus Promberger
Miriam Raab
Dr. Parvati Trübswetter

Unter Mitarbeit von:
Lana Blažević
Mirejeta Trmkoli

März 2020

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftliche Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Dieser Projektbericht analysiert die Wirkungen der sogenannten „Westbalkanregelung“ (§ 26 Absatz 2 Beschäftigungsverordnung) auf die Arbeitsmarktintegration der betroffenen ErwerbsmigrantInnen. Die Regelung gilt für Beschäftigungen ab dem 1. Januar 2016 und ist befristet bis zum 31. Dezember 2020. Im Rahmen einer quantitativen Analyse wurden die Integrationsverläufe von 36.050 Beschäftigten, die die Westbalkanregelung 2016 und 2017 in Anspruch genommen haben, untersucht. Basierend auf qualitativen Interviews mit 130 Personen wurden darüber hinaus Motive, Erfahrungen und Handlungsstrategien von ArbeitgeberInnen, Beschäftigten, Verbänden sowie VerwaltungsmitarbeiterInnen analysiert. Ein zentrales Ergebnis ist, dass die Arbeitsmarktintegration der über die Westbalkanregelung Beschäftigten, auch im Vergleich zu anderen Migrantengruppen, erfolgreich gelungen ist. Dies zeigt sich insbesondere an stabilen Beschäftigungsverhältnissen und äußerst geringen Anteilen an Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug im Beobachtungszeitraum. Erklärungen dieser Ergebnisse liefern die von ArbeitgeberInnen geäußerten Bedarfe an HelferInnen und Fachkräften, ihre Wertschätzung nicht zertifizierter bzw. nicht zertifizierbarer Qualifikationen, netzwerkbasierte Anwerbestrategien und die erwerbsorientierten Migrationsaspirationen der Beschäftigten. Die Befunde deuten darauf hin, dass es für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Erwerbsmigrantinnen hinreichend ist, den ArbeitgeberInnen die Auswahlentscheidung zu überlassen und den Zuzug nicht an berufliche Qualifikationserfordernisse zu knüpfen. Es gibt vereinzelte Einsichten zu Regelverletzungen von ArbeitgeberInnen, aber keine Hinweise auf einen systematischen Missbrauch der Regelung. Restriktives Verwaltungshandeln und Kapazitätsengpässe verschiedener Behörden schränken die Nutzung der Westbalkanregelung deutlich ein.

Abstract

This research report analyses the impact of the so-called “Western Balkan regulation” (§ 26.2 German Employment Regulation) on the labour market integration of the migrants to whom it applies. The regulation came into effect for migrants employed starting on January 1st, 2016, and remains in effect until December 31st, 2020. The quantitative analysis focuses on the employment trajectories of 36,050 labour migrants who became employed via the Western Balkan regulation in 2016 and 2017. Based on qualitative interviews, we analysed the motives, experiences and strategies of 130 employers, employees, associations and administrative staff. The results show that migrants using the Western Balkan regulation successfully integrated into the German labour market, also when compared to other migrant groups. In particular, we find in the target group both a stable level of employment and extremely low shares of individuals registered as unemployed and receiving unemployment benefits within the observation period. Among the explanations for these results are the high demand for unskilled and skilled employees on the German labour market, employers’ recognition of informal qualifications, network-based recruitment strategies and the employees’ labour-oriented aspirations to migrate. The results indicate that the employers’ selection of workers is sufficient to ensure a successful labour market integration of migrants, even without state recognition of migrants’ qualifications. There are isolated cases of abuse by employers, but no evidence of a systematic misuse of the Western Balkan regulation. Restrictive administrative actions and capacity constraints of various state agencies clearly reduce the number of those utilizing the regulation.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	12
Zusammenfassung	13
1. Einleitung	20
2. Quantitative Analyse	22
2.1 Methodik	22
2.2 Beschreibung der Datenbasis	23
2.2.1 Identifikation von Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben	23
2.2.2 Andere ErwerbsmigrantInnen	27
2.2.3 Deutsche Vergleichsgruppen	29
2.2.4 Umfang der Datenbasis	29
2.3 Beschreibung der Vergleichsgruppen	31
2.3.1 ArbeitnehmerInnen aus den Westbalkanländern, die über andere rechtliche Zugangswege nach Deutschland gekommen sind	31
2.3.2 MigrantInnen aus Kroatien und den EU-2 bzw. EU-8 Staaten	32
2.3.3 MigrantInnen aus ausgewählten Hocheinkommensländern	33
2.3.4 Sonstige Drittstaatsangehörige	34
2.3.5 Alle in Deutschland Beschäftigte sowie Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit	36
2.4 Vergleichende Analysen	37
2.4.1 Geschlecht und Alter	37
2.4.2 Qualifikationsstruktur und Struktur des Anforderungsniveaus der Tätigkeiten	39
2.4.3 Match zwischen Anforderungsniveau der Tätigkeit und Qualifikation	44
2.4.4 Branchenstruktur der Beschäftigung	46
2.4.5 Verdienste	49
2.4.6 Beschäftigungsstabilität	54

2.4.7	<i>Erwerbslosigkeit und Leistungsbezug</i>	57
3.	Betriebsfallstudien und Experteninterviews	63
3.1	Forschungsdesign, Sample und Methode	63
3.1.1	<i>Betriebsfallstudien</i>	63
3.1.2	<i>Experteninterviews</i>	66
3.1.3	<i>Datenaufbereitung und -analyse</i>	67
3.2	Erkenntnisse aus den Betrieben	68
3.2.1	<i>Betriebe, ArbeitgeberInnen, Berufsverbände und Arbeitsvermittlungen</i>	68
3.2.2	<i>ArbeitnehmerInnen und Interessenvertretungen</i>	94
3.2.3	<i>Typologie von Arbeitsbeziehungen</i>	105
3.3	Erkenntnisse aus den Experteninterviews: Implementierung der Westbalkanregelung	113
3.3.1	<i>Verlagerung von Kapazitätsproblemen</i>	114
3.3.2	<i>Missbrauchsverdacht und restriktives Verwaltungshandeln</i>	115
3.3.3	<i>Anstieg der Wartezeiten für die Beantragung von Visa</i>	117
3.3.4	<i>Folgen für die Wirkung der Westbalkanregelung</i>	118
3.3.5	<i>Verwaltungsakteure mit eigener regelungskritischer Agenda</i>	119
3.3.6	<i>Unterschiedliche Rechtsauffassungen im Praxisfeld</i>	120
	Literaturverzeichnis	122
	Anhang	125

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1</i>	<i>Anträge auf (Vorab-)Zustimmung bei der BA nach § 26 Abs. 2 BeschV nach Herkunftsländern der ArbeitnehmerInnen vom 1. November 2015 bis zum 30. Juni 2017</i>	<i>24</i>
<i>Tabelle 2</i>	<i>Zustimmungen und Ablehnungen von Anträgen auf (Vorab-)Zustimmung bei der BA nach § 26 Abs. 2 BeschV nach Herkunftsländern der ArbeitnehmerInnen vom 01. November 2015 bis zum 30. Juni 2017</i>	<i>24</i>
<i>Tabelle 3</i>	<i>Vorliegende Angaben zur beruflichen Qualifikation und zum Anforderungs-niveau der Tätigkeit nach Zuzugsgruppen in Prozent</i>	<i>41</i>
<i>Tabelle 4</i>	<i>Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen¹ (Anteile in Prozent)</i>	<i>42</i>
<i>Tabelle 5</i>	<i>Beschäftigungsstruktur¹ nach Anforderungsniveau der Tätigkeiten (Anteile in Prozente)</i>	<i>43</i>
<i>Tabelle 6</i>	<i>Anteil der Personen,¹ die zum 30. Juni 2017 Leistungen der Grundsicherung oder ergänzende Leistungen der Grundsicherung bezogen haben und derer, die arbeitslos gemeldet waren, in Prozent</i>	<i>60</i>
<i>Tabelle 7</i>	<i>Betriebsfallstudien, Stichprobe</i>	<i>64</i>
<i>Tabelle 8</i>	<i>Experteninterviews</i>	<i>66</i>
<i>Tabelle 9</i>	<i>Bruttoverdienste der vollzeitbeschäftigten Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, pro Kalendertag nach Wirtschaftszweigen, Anforderungsniveau der Tätigkeit und Bundesländern. Anteile der Verdienstkategorien in Prozent der Vollzeitbeschäftigten der jeweiligen Gruppe</i>	<i>127</i>

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Positiv entschiedene Anträge auf (Vorab-)Zustimmung nach § 26 Abs. 2 BeschV, nach Kreisen	26
Abbildung 2	Verteilung der Erwerbspersonen nach der Westbalkanregelung und der Vergleichsgruppen nach Geschlecht ¹	38
Abbildung 3	Altersverteilung der Erwerbspersonen ¹ nach den Vergleichsgruppen	39
Abbildung 4	Anteile der Tätigkeiten, bei denen das Anforderungsniveau der Tätigkeit das berufliche Qualifikationsniveau der Beschäftigten ¹ übersteigt, unterschreitet oder passgenau ist; in Prozent	46
Abbildung 5	Branchenstruktur der Tätigkeiten nach Vergleichsgruppen der Beschäftigten ¹ (Anteile in Prozent)	48
Abbildung 6	Struktur der Beschäftigten ¹ , die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, nach Geschlecht und Branchen. Anteile in Prozent.	49
Abbildung 7	Vergleich des mittleren Bruttostundenlohns zwischen den nach der Westbalkanregelung Beschäftigten und den Vergleichsgruppen ¹	51
Abbildung 8	Mittlerer Bruttostundenlohn der über die Westbalkanregelung Beschäftigten und verschiedener Vergleichsgruppen nach Anforderungsniveau der Tätigkeit ¹	52
Abbildung 9	Mittlerer Bruttostundenlohn der über die Westbalkanregelung Beschäftigten und verschiedener Vergleichsgruppen nach Branchen ¹	53
Abbildung 10	Mittlerer Bruttostundenlohn von über die Westbalkanregelung Beschäftigten und verschiedener Vergleichsgruppen nach Altersgruppen ¹	54
Abbildung 11	Anteile von Personen ¹ , die in den ersten beiden Jahren nach Aufnahme der ersten Beschäftigung in Deutschland mindestens einmal den Betrieb gewechselt haben, in Prozent	56
Abbildung 12	Anteil der Betriebswechsler ¹ nach Dauer bis zum ersten Wechsel in Prozent	57
Abbildung 13	Anteile der Personen ¹ , die staatliche Leistungen nach dem SGB II oder SGB III in Anspruch genommen haben, in Prozent (Stichtag: 30. Juni 2017)	61
Abbildung 14	Ablaufschema der Umsetzung der Westbalkanregelung	114
Abbildung 15	Anteil der Beschäftigten, ¹ die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, nach Branchen	125
Abbildung 16	Struktur der Beschäftigten ¹ , die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, nach Anforderungsniveau der Tätigkeit und Branchen. Anteile in Prozent.	126

Abbildung 17 Struktur der Beschäftigten¹, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, nach Anforderungsniveau der Tätigkeit und Betriebswechsel Anteile in Prozent.

128

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
Abs.	Absatz
AG	ArbeitgeberInnen
AG-S	Arbeitgeber-Service (der Bundesagentur für Arbeit)
AMZ	Arbeitsmarktzulassung (der Bundesagentur für Arbeit)
AN	ArbeitnehmerInnen
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat
DEKRA	Deutscher Kraftfahrzeugs-Überwachungsverein
EU	Europäische Union
EU-2	Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IEB	Integrierte Erwerbsbiographien
OWi	Ordnungswidrigkeit
PKW	Personenkraftwagen
SOEP	Sozioökonomisches Panel
Stgb	Strafgesetzbuch
ZuwG	Zuwanderungsgesetz

Zusammenfassung

Vorhabenbeschreibung

Die „Westbalkanregelung“ (§ 26 Absatz 2 Beschäftigungsverordnung) ermöglicht Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen die Ausübung einer Beschäftigung in Deutschland unabhängig von ihrer persönlichen Qualifikation, sofern eine verbindliche Arbeitsplatzzusage und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) vorliegen. Die Regelung gilt für Arbeitsverhältnisse ab dem 1. Januar 2016 und ist befristet bis zum 31. Dezember 2020. Mit dem Verzicht auf ein formales Qualifikationserfordernis unterscheidet sich die Regelung von der Steuerung der Arbeitsmigration für Drittstaatsangehörige im deutschen Aufenthaltsrecht, das den Zuzug zu Erwerbszwecken ohne berufliche Qualifikationen nur im Ausnahmefall zulässt.

Dieses Forschungsvorhaben hat zum Ziel, Erkenntnisse über Umsetzung und Wirkungen der Westbalkanregelung zu gewinnen. Konkreter Gegenstand des Forschungsvorhabens ist die Arbeitsmarktintegration von ArbeitnehmerInnen, die die Westbalkanregelung für den Zuzug nach Deutschland genutzt haben. Erkenntnisse zu den Wirkungen der Westbalkanregelung auf Asylummigration aus den betroffenen Ländern können weder aus den ausgewerteten Registerdaten noch aus den qualitativen Interviews gewonnen werden.

Arbeitsziele, Durchführung, Methode

Das gemischtmethodische Forschungsvorhaben gliedert sich in zwei Teilprojekte. Im quantitativen Teilprojekt wurden die Integrationsverläufe von Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, untersucht und mit denen verschiedener Personengruppen verglichen. Im Vordergrund der Analyse standen dabei folgende Fragestellungen:

- Sind das Qualifikationsniveau der Personen aus dem Westbalkan und das Anforderungsniveau der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten vor dem Hintergrund, dass die Westbalkanregelung auf Qualifikationsanforderungen verzichtet, tatsächlich geringer als bei anderen Migrantengruppen?
- Inwieweit entsprechen die ausgeübten Tätigkeiten den Qualifikationen der Personen und in welchem Umfang kommt es zu einem *Mismatch* zwischen beruflicher Qualifikation und ausgeübter Tätigkeit in Deutschland?
- Was verdienen Beschäftigte, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben?
- Sind die über die Westbalkanregelung Beschäftigten dauerhaft beschäftigt oder gibt es Episoden der Arbeitslosigkeit?
- Vor dem Hintergrund, dass die Westbalkanregelung nur genutzt werden kann, wenn eine Arbeitsplatzzusage vorliegt und wenn nachgewiesen werden kann, dass der Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit gesichert ist: Werden von den über die Westbalkanregelung Beschäftigten tatsächlich keine staatlichen Transferleistungen in Anspruch genommen?

Diese Fragen wurden mit Hilfe deskriptiver quantitativer Analysen und eines systematischen Vergleichs mit sechs Personengruppen, die zum Teil noch in Untergruppen untergliedert wurden, beantwortet. Dazu gehören:

- 1) Personen aus den Westbalkanstaaten, die über andere Rechtsgrundlagen in Deutschland beschäftigt sind (Regelungen für Hochqualifizierte, Engpassberufe, Schutzsuchende),
- 2) EU-Staatsangehörige aus den EU-8 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn), den EU-2 (Bulgarien, Rumänien) und Kroatien,
- 3) Drittstaatsangehörige aus Hocheinkommensländern nach § 41 Absatz 1 Aufenthaltsverordnung (AufenthV),
- 4) Staatsangehörige aus den übrigen Drittstaaten unter Ausschluss der acht Hauptasylherkunftsländer,
- 5) deutsche Staatsangehörige und
- 6) alle in Deutschland lebende Erwerbspersonen.

Als Datenbasis für die Gruppe der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, diente ein Auszug aus dem Register der (Vorab)zustimmungen der BA zu Beschäftigungen gemäß § 26 Absatz 2 Beschäftigungsverordnung (§ 26 Abs. 2 BeschV). Diese (Vorab)zustimmungen wurden mit den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) verknüpft, die Informationen über die Erwerbsverläufe, Verdienste und Leistungsbezug enthalten. Im verknüpften Datensatz befinden sich insgesamt 36.050 Personen, die im Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2017 über die Westbalkanregelung beschäftigt waren. Dies entspricht mehr als 80 Prozent der Personen, die im gleichen Zeitraum ein Visum über § 26 Abs. 2 BeschV erhalten haben.

Zur bestmöglichen Annäherung an die Gruppe der Personen, die über die Westbalkanregelung beschäftigt waren, beschränkt sich die Analyse der Vergleichsgruppen in der Regel auf Personen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren. Da in den IEB der Zuzugszeitpunkt nicht erhoben wird, wurde die Analyse darüber hinaus auf Personen beschränkt, die im Beobachtungszeitraum 26 Jahre oder älter waren. Dies ermöglicht es weitgehend, Personen auszuschließen, die nicht selbst, sondern deren Eltern nach Deutschland eingewandert sind. In einigen Fällen wurden zur Erweiterung des Vergleichs auch alle in Deutschland lebenden Erwerbspersonen ohne Beschränkung der Beschäftigungsaufnahme und des Alters berücksichtigt. Die Beschränkung der Analysen auf die Gruppe im Alter von 26 Jahren und älter hat keine Auswirkungen auf die sozioökonomische Struktur der Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland zugezogen sind: Es ergeben sich bei keinem der erhobenen Indikatoren, mit Ausnahme des Alters, signifikante Unterschiede zwischen der gesamten Gruppe und der Gruppe im Alter von 26 Jahren und älter.

Das qualitative Teilprojekt untersuchte die Frage, wie Arbeitsverhältnisse im Rahmen der Westbalkanregelung zustande kommen, fortbestehen und welche Formen sie annehmen. Im Mittelpunkt standen dabei Motive, Erfahrungen und Handlungsstrategien von ArbeitgeberInnen und Beschäftigten, Verbänden sowie VerwaltungsmitarbeiterInnen.

Zunächst standen folgende Fragestellungen im Vordergrund:

- Welche Betriebe, ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen nutzen die Westbalkanregelung?
- Wie stellt sich die Personalsituation der Betriebe dar?
- Warum wird die Westbalkanregelung von den Betrieben genutzt? Was sind Migrationsmotive und -aspirationen der ErwerbsmigrantInnen?

- Wie kommen Arbeitsverhältnisse über die Westbalkanregelung zustande?
- Welche beruflichen Qualifikationen und Sprachkenntnisse bringen die ArbeitnehmerInnen mit?
- Welches Anforderungsniveau haben die in Deutschland ausgeübten Tätigkeiten?
- Wie zufrieden sind ArbeitgeberInnen und Beschäftigte mit den Arbeitsverhältnissen?
- Welche Bemühungen unternehmen ArbeitgeberInnen, um Beschäftigte zu halten?
- Wie wird die Westbalkanregelung von den AkteurInnen bewertet?

In einem zweiten Schritt wurden Fälle, basierend auf relevanten Vergleichsdimensionen, dann zu Typen gruppiert. Zentraler Gegenstand der Typologie sind betriebliche Muster von *Arbeitsbeziehungen* zwischen ArbeitgeberInnen und Beschäftigten. Schließlich wurde gefragt, wie administrative Prozesse das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen über die Westbalkanregelung beeinflussen und ob sich die Implementierung der Westbalkanregelung dynamisch entwickelt hat.

Die Datenbasis des qualitativen Teilprojekts setzt sich aus qualitativen Interviews mit 130 Personen zusammen. Die Mehrzahl der Betriebe wurde aus dem Datensatz ausgewählt, der auch den Analysen des quantitativen Teilprojekts zugrunde liegt. Zusätzlich wurde ein problemorientierter Feldzugang gewählt, um ein mögliches *Bias* zu reduzieren, das sich aus einem Zugang in die Betriebe über die ArbeitgeberInnen ergeben könnte. In der Datenauswertung kamen unter anderem inhaltsanalytische und sinnrekonstruktive Verfahren zum Einsatz.

Gender Mainstreaming

Geschlechterspezifische Auffälligkeiten werden an entsprechender Stelle im Bericht hervorgehoben, unter anderem in der Diskussion des geringen Anteils an Frauen, die im Beobachtungszeitraum über die Westbalkanregelung beschäftigt waren (siehe Abschnitt 2.4.1) sowie in der Profilbeschreibung der befragten ArbeitgeberInnen und Beschäftigten (siehe Abschnitte 3.2.1.1 und 3.2.2.1).

Ergebnisse

Geringes Alter und hoher Männeranteil

Die Personen, die die Westbalkanregelung in den Jahren 2016 und 2017 in Anspruch genommen haben, sind verhältnismäßig jung und zum Großteil männlich: Von allen über die Westbalkanregelung Beschäftigten sind 74 Prozent unter 40 Jahre alt, in der Altersgruppe 26 Jahre und älter sind es 64 Prozent. Der Anteil älterer ArbeitnehmerInnen, für die sich in naher Zukunft ein Rentenanspruch ergeben könnte, ist sehr gering. Dies entspricht dem von ArbeitgeberInnen in einigen Branchen identifizierten Bedarf an jungen und physisch belastbaren ArbeitnehmerInnen. Während die Altersstruktur der Personen, die über die Westbalkanregelung zugezogen sind in etwa der anderer Migrantengruppen entspricht, ist der Frauenanteil relativ zu allen Vergleichsgruppen mit nur 13 Prozent am geringsten. Eine mögliche Erklärung ist die hohe Arbeitskräftenachfrage in männerdominierten Branchen, wie etwa der Bauwirtschaft.

Knapp 60 Prozent sind als Fachkräfte tätig

58 Prozent der über die Westbalkanregelung zugezogenen Personen sind als Fachkräfte, Spezialisten oder Experten beschäftigt. Dieser Anteil ist höher als bei den meisten anderen Migrantengruppen, die zum Vergleich herangezogen wurden. Ausnahmen bilden Personen, die über die Regelungen für Hochqualifizierte aus dem Westbalkan nach Deutschland zugezogen sind und Personen aus den Hocheinkommensländern. Aus den Betriebsfallstudien ist bekannt, dass die über die

Westbalkanregelung Beschäftigten zumeist mehrjährige und für die Tätigkeit einschlägige Arbeitserfahrung mitbrachten. Diese informellen Qualifikationen wurden von allen befragten ArbeitgeberInnen stark nachgefragt und wertgeschätzt. Sie führten teilweise sogar zur Eingruppierung von ArbeitnehmerInnen als Fachkräfte, auch wenn diese nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügten. Auch scheint der Zugang über die Westbalkanregelung hinsichtlich der Qualifikationsanforderungen recht passgenau zu erfolgen: Bei 56 Prozent der Beschäftigten entsprechen die mitgebrachten Qualifikationen dem Anforderungsniveau der in Deutschland ausgeübten Tätigkeit. Allerdings ist dieses Ergebnis nur sehr vorsichtig zu interpretieren, weil bei den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, ähnlich wie bei anderen Migrantengruppen, in vielen Fällen keine Angaben zur beruflichen Qualifikation vorliegen.¹ Insgesamt ist der Anteil passgenauer Beschäftigungen bei den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, vergleichbar mit anderen Migrantengruppen. Deutlich höher ist er nur unter den MigrantInnen aus Hocheinkommensländern und in der Gruppe der Hochqualifizierten aus den Westbalkanstaaten. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass bei diesen beiden Gruppen eine qualifikationsadäquate Beschäftigung zu den Visaerteilungsvoraussetzungen zählt. Insgesamt zeigen die Daten, dass Erwerbsmigration ohne Qualifikationserfordernis nicht zwangsläufig mit einer überwiegenden Beschäftigung der eingewanderten ArbeitnehmerInnen in Helferberufen einhergeht. Im Hinblick auf das Anforderungsniveau der Tätigkeiten bilden sich vielmehr ähnliche Muster wie bei den meisten anderen Migrantengruppen heraus.

Verdienste vergleichbar mit anderen Migrantengruppen

Im Mittel verdienen vollzeitbeschäftigte Personen, die im Rahmen der Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt sind, 12 Euro brutto pro Stunde. Die mittleren Bruttostundenverdienste belaufen sich bei Helfertätigkeiten auf 11,50 Euro und bei Fachkrafttätigkeiten auf 12,60 Euro.² Unter den MigrantInnen, die als Vergleichsgruppen herangezogen wurden, fallen die mittleren Stundenlöhne sehr ähnlich, im Mittel sogar etwas niedriger aus. Einzige Ausnahmen sind wiederum Hochqualifizierte aus dem Westbalkan und Personen aus den Hocheinkommensländern. Die Bruttostundenverdienste der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, sind vergleichbar mit denjenigen der mindestens 26 jährigen deutschen BerufsanfängerInnen bzw. der BerufsanfängerInnen unter allen Beschäftigten in Deutschland. Ohne die Begrenzung auf die ersten beiden Beschäftigungsjahre und das Lebensalter belaufen sich die Verdienste der Personen, die über die Westbalkanregelung beschäftigt sind, auf 74 Prozent der mittleren Verdienste in Deutschland.

Hohe Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse

Die über die Westbalkanregelung entstandenen Arbeitsverhältnisse sind im Beobachtungszeitraum stabil. Unter allen Vergleichsgruppen – deutsche Staatsangehörige eingeschlossen – weisen Personen, die über die Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt sind, die niedrigsten Anteile an Betriebswechslern aus; Unterschiede bei verschiedenen Anforderungsniveaus der ausgeübten Tätigkeiten bestehen kaum. Insgesamt haben in den ersten beiden Beschäftigungsjahren lediglich 18 Prozent den Betrieb gewechselt. Nur ein sehr geringer Anteil wechselte den Betrieb innerhalb des

¹ Für 71 Prozent der Personen, die über die Westbalkanregelung zugewandert sind, und für 53 Prozent der Personen in allen Vergleichsgruppen liegen in den Registerdaten der IEB keine Angaben zur Qualifikation vor. Da zwischen den Personen, für die Angaben vorliegen, und denjenigen, für die das nicht zutrifft, Unterschiede im Qualifikationsniveau auftreten können, können die Vergleiche verzerrt sein. Dies trifft nicht für Vergleiche des Anforderungsniveaus der Tätigkeiten zu. Hier liegen für 99,8 Prozent der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, Angaben vor.

² Die Stundenlöhne auf Basis der IEB sind nicht unmittelbar mit tariflichen, gesetzlichen oder arbeitsvertraglichen Bruttostundenlöhnen in Bezug zu setzen.

ersten Monats nach Beschäftigungsaufnahme (5 Prozent der Betriebswechsler bzw. 0,8 Prozent der Personen in der Stichprobe). Die über die Westbalkanregelung Beschäftigten sind also vergleichsweise ‚arbeitgeber-treu‘. Dies korrespondiert mit dem netzwerkbasierten Prozess des Zustandekommens der Arbeitsverhältnisse. Auch könnte die im Rahmen der Westbalkanregelung angewandte Rechtspraxis von Behörden die zwischenbetriebliche Mobilität eingeschränkt haben.

Nahezu keine Arbeitslosigkeit – nahezu keine Inanspruchnahme von Sozialleistungen

Die Befunde zeigen außerdem, dass im Beobachtungszeitraum ein außergewöhnlich hoher Beschäftigungsstand erreicht wurde und das Risiko des Leistungsbezugs sehr niedrig ist. Wie bei allen anderen Drittstaatsangehörigen, die zum Zweck einer Beschäftigung nach Deutschland einwandern, ist auch der Zuzug von Personen über die Westbalkanregelung daran geknüpft, dass eine Arbeitsplatzzusage vorliegt und der Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit gesichert werden kann. Auch die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ist grundsätzlich an diese Bedingungen gebunden. Dennoch ist es denkbar, dass z.B. bei Entlassungen oder Firmenaufösungen Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) oder Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) zumindest temporär in Anspruch genommen werden. Auch ist es möglich, dass ergänzende Leistungen bezogen werden, etwa wenn die Verdienste nicht ausreichend sind, um alle Haushaltsmitglieder zu versorgen. Die vorliegenden Befunde zeigen jedoch, dass dies nahezu nicht der Fall war: So haben sich in den Jahren 2016 und 2017 nur 1 Prozent der über die Westbalkanregelung eingewanderten ArbeitnehmerInnen überhaupt einmal arbeitslos gemeldet oder staatliche Leistungen bezogen (0,7 Prozent SGB III; 0,3 Prozent SGB II). Nach dem Stichtagsprinzip berechnet belief sich die Leistungsbezieher- und Arbeitslosenquote auf jeweils 0,1 Prozent. Im Hinblick auf das Anforderungsniveau der Tätigkeiten gibt es bei Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug keine großen Unterschiede. Damit haben die Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, deutlich niedrigere Leistungsbezugs- oder Arbeitslosigkeitsanteile als die anderen Vergleichsgruppen, mit Ausnahme der Hochqualifizierten aus den Westbalkanstaaten. Insbesondere unter den sonstigen Drittstaatsangehörigen (ohne Hauptasylherkunftsländer) fallen die Anteile deutlich höher aus. Dies könnte unter anderem damit zusammenhängen, dass diese Gruppe auch Personen umfasst, die nicht zu Erwerbszwecken eingewandert sind (z.B. im Rahmen des Familiennachzugs oder der Asylmigration). Befunde aus dem qualitativen Teilprojekt verweisen auf eine Reihe von Erklärungen für die äußerst geringen Leistungsbezugs- und Arbeitslosigkeitsanteile im Rahmen der Westbalkanregelung: So war es die hauptsächliche Aspiration der befragten ArbeitnehmerInnen, durch *Erwerbstätigkeit* in Deutschland die eigene wirtschaftliche Situation zu verbessern. Auch das vielfach gelobte Arbeitsethos von ArbeitnehmerInnen aus dem Westbalkan, die Zufriedenheit der meisten ArbeitgeberInnen und Beschäftigten mit den Arbeitsverhältnissen, die oft familiären Arbeitsbeziehungen, sowie vielfältige ‚soziale‘ Investitionen von ArbeitgeberInnen in eine langfristige Bindung ihrer Beschäftigten können als Gründe für relativ stabile Beschäftigungsverhältnisse und den geringen Leistungsbezug im Beobachtungszeitraum herangezogen werden. Vor dem Hintergrund, dass die Westbalkanregelung darauf abzielt, *Erwerbsmigration* zu erleichtern, zeigen die Ergebnisse in der Gesamtschau somit, dass dieses Gesetzesziel erreicht wird.

Wenig Hinweise auf Missbrauch der Regelung

Auf Grundlage der quantitativen Daten können zwar nicht alle Fälle von möglichem Missbrauch der Westbalkanregelung identifiziert werden; es können aber wichtige Hinweise gewonnen werden, ob es in größerem Maß zu einem Missbrauch der Regelung gekommen ist. Im Beobachtungszeitraum gibt es – nach unseren Daten – keine Hinweise dafür, dass die Regelung zu einer Einwanderung in das deutsche Sozialsystem genutzt wird (s.o.). Ebenso wurde nur in wenigen Ausnahmefällen das

Beschäftigungsverhältnis innerhalb der ersten vier Wochen abgebrochen; die Zahl der Betriebswechsler ist auch in den ersten sechs Monaten deutlich geringer als in den relevanten Vergleichsgruppen (s.o.). Aus diesem Ergebnis lassen sich also keine Hinweise darauf ableiten, dass die Westbalkanregelung in größerem Umfang dazu genutzt worden wäre, fiktive Beschäftigungsverhältnisse aufzunehmen und sie nach kurzer Laufzeit wieder zu beenden. Auch ein Abschluss von längerfristigen Scheinbeschäftigungsverhältnissen ist nicht sehr wahrscheinlich, da diese dokumentations- und beitragspflichtig wären. Allerdings können in den Prozessdaten der Beschäftigungsstatistik nur Beschäftigungsverhältnisse beobachtet werden, die auch zustande gekommen sind. Es können deshalb keine Aussagen darüber getroffen werden, ob und in welchem Umfang versucht wurde, durch fiktive Beschäftigungszusagen ein Visum zu erhalten, oder ob Beschäftigungsverhältnisse trotz (Vorab)zustimmung und Visaerteilung nicht oder bei einem anderen Arbeitgeber angetreten wurden. Insofern können auf Grundlage der quantitativen Datenbasis zwar nicht alle Konstellationen eines möglichen Missbrauchs der Westbalkanregelung ausgeschlossen werden. Es kann aber festgestellt werden, dass die zustande gekommenen Beschäftigungsverhältnisse in keiner Weise auffällig sind und sich durch eine hohe Stabilität auszeichnen.

Aus den quantitativen Daten können auch keine Aussagen über die Qualität der Arbeitsbedingungen abgeleitet werden. Im Rahmen der qualitativen Erhebung wurden über eine Beratungsstelle für ErwerbsmigrantInnen und andere Feldkontakte gezielt Personen befragt, die Regelverletzungen durch ArbeitgeberInnen erfahren hatten. Diese Personen berichteten beispielsweise von einbehaltenen Löhnen, falschen Gehaltsabrechnungen und nicht eingehaltenen Versprechungen. Erfahrungen der Prüfstelle der BA und des Zolls deuten darauf hin, dass derartige Fälle im Kontext der Westbalkanregelung nur vereinzelt vorkommen. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass vertrags- und gesetzeswidriges Verhalten von ArbeitgeberInnen gegenüber (geringqualifizierten) ErwerbsmigrantInnen kein Spezifikum der Westbalkanregelung ist, sondern generell häufiger im Niedriglohnbereich und im Kontext temporärer Erwerbsmigration vorkommt.

Restriktives Verwaltungshandeln und administrative Kapazitätsengpässe schränken Nutzung der Westbalkanregelung ein

Die Umsetzung der Westbalkanregelung war in vielerlei Hinsicht störanfällig. Kapazitätsengpässe der beteiligten Organisationen sowie restriktives, mitunter auf einem Missbrauchsverdacht basierendes, Verwaltungshandeln führte zu spürbaren Konsequenzen für die Umsetzung der Westbalkanregelung. Veränderungen im Zugang zu den Auslandsvertretungen und andere Restriktionen führten zu langen Wartezeiten und der begrenzten Vergabe von Visa nach § 26 Abs. 2 BeschV. So wurde das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen über die Westbalkanregelung zahlenmäßig begrenzt und teilweise verhindert. Auf diesen Aspekt richtete sich auch die hauptsächliche Kritik der befragten Beschäftigten und ArbeitgeberInnen. Letzere sahen sich in ihrem Planungshorizont stark eingeschränkt und konnten akute Arbeitskräftebedarfe oft nicht decken.

Schlussfolgerungen

Das wichtigste Ergebnis des Forschungsvorhabens ist, dass die Arbeitsmarktintegration der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, auch im Vergleich zu anderen Migrantengruppen erfolgreich gelungen ist: die Beschäftigungsquoten sind hoch, die Beschäftigungsverhältnisse stabil, Arbeitslosen- und Leistungsbezieherquoten außergewöhnlich gering und die Verdienste nicht geringer als bei den meisten Vergleichsgruppen. Insbesondere zeigt sich, dass es für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration durchaus hinreichend ist, den ArbeitgeberInnen die Auswahlentscheidung zu überlassen anstatt den Zuzug von

ErwerbsmigrantInnen an formale Qualifikationserfordernisse zu knüpfen. Zwar beziehen sich die quantitativen Ergebnisse der Studie nur auf einen Beobachtungszeitraum von (maximal) zwei Jahren. Empirische Erkenntnisse aus den Erwerbsbiografien anderer Migrantengruppen sprechen jedoch dafür, dass wenn eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt erst einmal gelungen ist, auch dauerhaft von einer günstigen Arbeitsmarktprognose der betroffenen Personen ausgegangen werden kann.

Demgegenüber konnte beobachtet werden, dass Kapazitätsengpässe und andere verwaltungsseitige Restriktionen die Zuwanderung über die Westbalkanregelung spürbar eingeschränkt haben. Dies führte dazu, dass ArbeitgeberInnen ihren Arbeitskräftebedarf nicht decken und ArbeitnehmerInnen ihren zugesagten Arbeitsplatz nicht antreten können. Aus der Perspektive der ArbeitgeberInnen werden deshalb wichtige Potentiale verschenkt, mit entsprechenden betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen. Bei einer Verlängerung der Westbalkanregelung bietet es sich insofern an, die beteiligten Einrichtungen, vor allem die Auslandsvertretungen, personell angemessen auszustatten, um eine effiziente Umsetzung der Regelung zu gewährleisten. Es hat sich überdies gezeigt, dass ein funktionierendes Zusammenspiel einer Vielzahl beteiligter Behörden verbunden mit einem starken Arbeitsanstieg nicht *ad hoc* herstellbar ist, sondern einer intensiven Vorbereitung und Steuerung bedarf.

Die hohe Stabilität der beobachteten Arbeitsverhältnisse ist nicht nur ein Indikator für gelungene Arbeitsmarktintegration, sondern zeigt auch, dass es unwahrscheinlich ist, dass in nennenswertem Umfang Scheinbeschäftigungsverhältnisse zustande gekommen sind. Eine hohe Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen ist jedoch volkswirtschaftlich nicht per se wünschenswert. Zwischenbetriebliche Arbeitsmobilität kann die Passung zwischen den Fähigkeiten der ArbeitnehmerInnen und den Anforderungen der ausgeübten Tätigkeiten verbessern und berufliche Aufwärtsmobilität fördern. Rechtliche und administrative Beschränkungen der Arbeitsmobilität hingegen können die Arbeitsmarktintegration beeinträchtigen und Beschäftigungsrisiken erhöhen. Insbesondere können vulnerable Gruppen im Arbeitsmarkt (z.B. Niedriglohnbeschäftigte, Geringqualifizierte, ErwerbsmigrantInnen) durch reale oder antizipierte Beschränkungen von Arbeitgeberwechseln erheblich geschwächt werden und in Abhängigkeitsverhältnisse zu ArbeitgeberInnen geraten. Vor diesem Hintergrund könnten vereinfachte administrative Verfahren von Arbeitgeberwechseln, aber auch eine höhere Rechtssicherheit für ArbeitgeberInnen und Beschäftigte die positiven Wirkungen der Westbalkanregelung noch verstärken. Im Hinblick auf die Beschäftigten, die über die Westbalkanregelung, aber auch über andere Zugangswege nach Deutschland gekommen sind und Opfer von Regelverstößen durch ArbeitgeberInnen wurden, bietet es sich zudem an, die staatliche Prüfung der Einhaltung von Arbeitsbedingungen zu verstärken und Möglichkeiten der bundesweiten Beratung für ausländische Beschäftigte zu schaffen bzw. auszubauen.

1. Einleitung

Die „Westbalkanregelung“³ wurde eingeführt, um Anreize für den Zuzug von AsylbewerberInnen aus den Westbalkanstaaten zu senken und zugleich neue Möglichkeiten für die Einwanderung von Arbeitskräften zu schaffen. Die Regelung gilt für Arbeitsverhältnisse ab dem 1. Januar 2016 und ist befristet bis zum 31. Dezember 2020. Der Gesetzgeber hat bei der Westbalkanregelung darauf verzichtet, die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses in Deutschland mit Qualifikationsauflagen zu verknüpfen. So ermöglicht die Westbalkanregelung Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten (bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen) die Ausübung einer Beschäftigung in Deutschland unabhängig von ihrer beruflichen Qualifikation, sofern eine verbindliche Arbeitsplatzzusage und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) vorliegen.⁴

Seit ihrer Einführung wurde die Westbalkanregelung stark in Anspruch genommen. So wurden bei der BA von November 2015⁵ bis Juni 2019 204.799 Zustimmungen und 51.432 Ablehnungen zur Ausübung einer Beschäftigung im Kontext der Westbalkanregelung erteilt.⁶ Zugleich ist in diesem Zeitraum die Zahl der Asylerstanträge aus den Westbalkanstaaten stark gesunken: von 120.882 im Jahr 2015 auf 4.399 im Jahr 2018. Da ein Teil der Westbalkanstaaten kurz vor Einführung der Westbalkanregelung als „sichere Herkunftsländer“ eingestuft wurden und sich die Bedingungen für AsylbewerberInnen aus sicheren Herkunftsländern zeitgleich verändert haben, muss dies allerdings nicht bedeuten, dass der Rückgang der Asylerstanträge allein oder im Wesentlichen durch die Einführung der Westbalkanregelung bedingt ist.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) beauftragt, die Westbalkanregelung im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration der Personen zu evaluieren, die nach § 26 Abs. 2 BeschV eine Beschäftigung in Deutschland aufgenommen haben.⁷ Der Verzicht der Westbalkanregelung auf Qualifikationsanforderungen und damit auch auf eine Überprüfung der Gleichwertigkeit beruflicher Abschlüsse ist keineswegs unumstritten, da damit viele Befürchtungen im Hinblick auf wirtschaftliche und soziale Risiken der über die Regelung Beschäftigten verbunden sind. Um die Wirkung und Folgen der Westbalkanregelung bewerten zu können, ist deshalb empirische Evidenz über die Integrationschancen und -risiken der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, notwendig. Diese Evidenz ist auch von hoher Relevanz für die Entscheidung über eine Verlängerung der Westbalkanregelung.

Auf Grundlage der durchgeführten Erhebungen und ausgewerteten Daten ist es nicht möglich, Aussagen darüber zu treffen, ob die Westbalkanregelung ursächlich für den Rückgang der Asylmigration aus den betroffenen Ländern war. Hierfür wären Befragungen von RückkehrerInnen in den Herkunftsländern und eigene repräsentative Erhebungen unter den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, notwendig gewesen. Die ausgewerteten Registerdaten enthalten zu dieser Frage keine Informationen. Auch aus den qualitativen

³ Unter „Westbalkanregelung“ wird in diesem Bericht durchgehend die Regelung des Arbeitsmarktzugangs für Staatsangehörige aus den Westbalkanstaaten nach § 26 Absatz 2 der Beschäftigungsverordnung (§ 26 Abs. 2 BeschV) verstanden. Zu den sogenannten Westbalkanstaaten zählen Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien. Bis Februar 2019 hieß Nordmazedonien „Republik Mazedonien“. In diesem Bericht wird durchgängig der aktuell gültige Landesname Nordmazedonien verwendet.

⁴ Ausgenommen von der Regelung sind Leiharbeitsverhältnisse sowie die Entsendung von ArbeitnehmerInnen. Bei reglementierten Berufen muss eine Berufsausübungserlaubnis nachgewiesen werden.

⁵ Die BA hat vereinzelt bereits im November und Dezember 2015 Zustimmungen zur Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses nach §26 Abs. 2 BeschV (für eine Beschäftigung ab Januar 2016) vergeben.

⁶ Zwischen Januar 2016 und Oktober 2017, also bis zum Ende des Vorabzustimmungsverfahrens führten jedoch nur 38 Prozent der BA-Zustimmungen zur Erteilung eines Visums.

⁷ Dieser Bericht basiert auf der Rechtslage vor Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes am 1.3.2020.

Betriebsfallstudien können wegen des äußerst geringen Vorkommens einschlägiger Fälle keine systematischen Erkenntnisse zu dieser Thematik abgeleitet werden.

Das Forschungsvorhaben gliedert sich in zwei Teile. Erstens wurden auf Grundlage von Prozessdaten der BA die Integrationsverläufe der Personen, die eine (Vorab)zustimmung nach § 26 Abs. 2 BeschV erhalten haben, quantitativ analysiert. Dabei standen die Qualifikationsstruktur, Tätigkeits- und Beschäftigungsstrukturen, das Verdienstniveau, die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse sowie Erwerbslosigkeit und Leistungsbezug im Vordergrund. Diese Ergebnisse wurden mit den Erwerbsbiografien von anderen Migrantengruppen, deutschen Staatsangehörigen und allen in Deutschland Beschäftigten verglichen, um einen Maßstab für die Bewertung der Integrationsverläufe zu gewinnen. Zweitens wurden basierend auf qualitativen Interviews mit ArbeitgeberInnen, Beschäftigten, Interessenvertretungen und Verwaltungsakteuren die Motive, Bedingungen und Prozesse des Zustandekommens und des Fortbestands der im Rahmen der Westbalkanregelung entstandenen Arbeitsverhältnisse untersucht. Dies ermöglichte einen vertieften Einblick in die hinter den Daten stehenden Zusammenhänge und lieferte Erklärungen zu den beobachteten Phänomenen.

In Kapitel 2 werden die Ergebnisse aus dem quantitativen Teilprojekt vorgestellt. Dafür werden zunächst die Analysemethoden diskutiert und die Datenbasis sowie die verschiedenen Vergleichsgruppen dargestellt und die Ergebnisse im Hinblick auf Qualifikationsstruktur und Anforderungsniveau der Tätigkeit, Verdienste, Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug präsentiert. Kapitel 3 widmet sich dem qualitativen Teilprojekt. Nach einem Überblick über das Forschungsdesign und die gewählte Methode werden die Ergebnisse der Betriebsfallstudien anhand verschiedener, relevanter Querschnittsthemen und einer Typologie der entstandenen Arbeitsverhältnisse dargestellt. Im Anschluss folgt eine Prozess- und Hintergrundanalyse des Verwaltungshandelns im Kontext der Westbalkanregelung. Um der Logik des gemischtmethodischen Projekts Rechnung zu tragen, werden die Befunde beider Teilprojekte, wo es möglich ist, gemeinsam diskutiert und aufeinander bezogen.

2. Quantitative Analyse

In diesem Teil des Projektes wird die Arbeitsmarktintegration von Personen, die die Westbalkanregelung nach § 26 Abs. 2 BeschV in Anspruch genommen haben, auf der Grundlage von Prozessdaten der BA untersucht und mit verschiedenen anderen Bevölkerungsgruppen verglichen. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Wie sind die Qualifikationsstruktur der Personen, die über die Westbalkanregelung beschäftigt sind, und die Struktur des Anforderungsniveaus der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten und wie unterscheiden sie sich von anderen Migrantengruppen? Führt der Verzicht auf Qualifikationsanforderungen durch die Westbalkanregelung tatsächlich dazu, dass die Personen, die diese Regelung in Anspruch nehmen, geringer qualifiziert sind und dass sie ein geringeres Anforderungsniveau ausüben als andere Migrantengruppen?
- Inwieweit entsprechen die ausgeübten Tätigkeiten den Qualifikationen der Beschäftigten und in welchem Umfang kommt es zu einem *Mismatch* zwischen beruflicher Qualifikation und ausgeübter Tätigkeit?
- Wie hoch sind die Verdienste der Beschäftigten, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, im Vergleich zu anderen Migrantengruppen und deutschen Beschäftigten bzw. allen in Deutschland Beschäftigten? Wie ist die Struktur der Verdienste nach Tätigkeitsanforderungen und welche Entwicklungen sind im Zeitverlauf zu beobachten?
- Wie entwickeln sich die Beschäftigungsbiografien der Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, auch im Vergleich zu anderen Migrantengruppen und der deutschen Bevölkerung? Sind die Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, tatsächlich dauerhaft beschäftigt? Kommt es häufig zu Betriebswechseln oder ist die zwischenbetriebliche Arbeitsmobilität vor dem Hintergrund der besonderen rechtlichen Bedingungen geringer als bei andern Gruppen? Ergeben sich aus den Beschäftigungsbiografien Hinweise auf einen Missbrauch der Westbalkanregelung?
- Wie entwickeln sich die Erwerbslosigkeit und der Leistungsbezug von Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, im Zeitverlauf? Führen die besonderen Bedingungen des Zuzugs und aufenthaltsrechtlichen Bedingungen tatsächlich dazu, dass keine Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) oder III (SGB III) bezogen werden? Wie entwickelt sich die Arbeitslosigkeit?

Im Rahmen eines systematischen Vergleichs wird die Arbeitsmarktintegration verschiedener anderer Migrantengruppen aus dem Westbalkan, aber auch aus anderen Herkunftsländern sowie der deutschen Bevölkerung herangezogen.

Im Folgenden wird zunächst das methodische Vorgehen erläutert (Abschnitt 2.1), dann die Datenbasis beschrieben (Abschnitt 2.2) und die verwendeten Vergleichsgruppen vorgestellt (Abschnitt 2.3). Darauf aufbauend werden dann die Ergebnisse der quantitativen Analysen und des systematischen Vergleichs mit anderen Migrantengruppen sowie der in Deutschland lebenden Bevölkerung präsentiert (Abschnitt 2.4).

2.1 Methodik

Ziel der Evaluation politischer Maßnahmen ist eine Bewertung im Hinblick auf Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und Nutzen. Eine kausale Analyse der Effekte der Westbalkanregelung ist jedoch aus verschiedenen Gründen schlecht möglich. Zum einen gehört zu ihren Wirkungen, dass sie die Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung aus den betroffenen Ländern im Hinblick auf beobachtbare und nicht beobachtbare Merkmale und zugleich die Voraussetzungen für die Integration in den Arbeitsmarkt verändert. Allerdings kann die Gruppe der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, vor dem Inkrafttreten der Westbalkanregelung nicht beobachtet werden. Daher können auch keine Aussagen darüber getroffen werden, wie sich *durch* die Regelung die Beschäftigungschancen und andere Ergebnisvariablen für diese Gruppe ändern. So können Selektionseffekte, die sich durch die Wirkungen der Westbalkanregelung auf Umfang und Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung ergeben, und die Wirkungen der Regelung (zum Beispiel auf die Beschäftigungs- und Leistungsbezugsverläufe) nicht voneinander unterschieden werden. Darüber hinaus fällt die Westbalkanregelung zeitlich mit zahlreichen anderen rechtlichen und institutionellen Änderungen zusammen, die ebenfalls Umfang und Struktur der Bevölkerung aus dem Westbalkan und ihre Integrationschancen beeinflusst haben. Herkömmliche Differenz-von-Differenzen-Ansätze, die versuchen, kausale Effekte politischer und institutioneller Maßnahmen zu identifizieren (vgl. Angrist/Pischke 2008), können deshalb nicht sinnvoll eingesetzt werden.

In diesem Bericht wird deshalb ein systematischer Vergleich mit anderen Migranten- und Bevölkerungsgruppen vorgenommen. Die Herausforderung besteht darin, geeignete Vergleichsgruppen für die Analyse zu finden. Wir haben ein möglichst breites Spektrum an Vergleichsgruppen ausgewählt. Teils stammen sie aus der gleichen Herkunftsregion, unterscheiden sich aber durch den rechtlichen und institutionellen Rahmen des Zugangs von den über die Westbalkanregelung Beschäftigten. Teils stammen sie aus anderen Herkunftsregionen und zeichnen sich teils durch ähnliche, teils durch unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen aus (vgl. Abschnitt 2.2). Wie oben ausgeführt, sind diese Vergleichsgruppen keine Kontrollgruppen in dem Sinne, dass sich aus dem Vergleich kausale Schlussfolgerungen ziehen lassen. Keine dieser Personengruppen ist im statistischen Sinne mit der Personengruppe, die die Westbalkanregelung in Anspruch nimmt, exakt vergleichbar. Das hängt damit zusammen, dass mit den spezifischen Voraussetzungen der Visaerteilung im Rahmen der Westbalkanregelung (Verzicht auf Qualifikationsanforderungen, aber Erteilung eines Visums zu Erwerbszwecken und nicht aus humanitären Gründen oder zur Familienzusammenführung) zwangsläufig eine Selbstselektion der Gruppe im Hinblick auf Qualifikation, Erwerbsmotivation und nicht beobachtbare Merkmale verbunden ist, die für andere Visakategorien in dieser Kombination nicht vorliegt. Auch wenn keine kausalen Schlussfolgerungen gezogen werden können, so kann mit Hilfe des systematischen Vergleichs analysiert werden, inwieweit sich die Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, durch ihre demografischen Charakteristika und ihr Humankapital, aber auch im Hinblick auf zentrale Indikatoren der Arbeitsmarktintegration von anderen Migrantengruppen und der deutschen Bevölkerung unterscheiden. Daraus können wiederum wichtige Schlussfolgerungen für die Chancen und Risiken von Erwerbsmigration im Kontext der Westbalkanregelung gezogen werden.

2.2 Beschreibung der Datenbasis

2.2.1 Identifikation von Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben

Als Datenbasis für die Gruppe der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen hat, dient ein Auszug aus dem Register der Zustimmungen der BA zu Beschäftigungen gemäß § 26 Abs. 2 BeschV. Alle durch die BA erteilten Zustimmungen für die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses werden bei den zuständigen Stellen der BA im Fachverfahren Zuwanderungsgesetz (ZuwG)⁸ gespeichert. Mit dieser Datenbasis konnten wir die Personen identifizieren, für die zwischen dem 1. November 2015 und 30. Juni 2017 eine Anfrage zur Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses nach § 26 Abs. 2 BeschV gestellt wurde und die eine Zustimmung erhalten haben. Nur ein Teil dieser Personen hat allerdings ein Visum zum Aufenthalt in Deutschland erhalten. Auch sind nicht alle Personen, die ein Visum und eine Zustimmung zur Aufnahme einer Beschäftigung nach der Westbalkanregelung erhalten haben, tatsächlich eingereist. Insgesamt hat die BA 89.208 Vorabzustimmungen und Zustimmungen nach § 26 Abs. 2 BeschV vom 1. November 2015 bis zum 30. Juni 2017 erteilt, während von den Visastellen der Auslandsvertretungen von 2015 bis 2017 44.110 Visa ausgestellt wurden. Diese aggregierten Daten beziehen sich nicht auf Personen, sondern auf Anträge. Wie später in den Daten gezeigt wird, wurden oft mehrere Anträge für dieselbe Person gestellt.

Tabelle 1 **Anträge auf (Vorab-)Zustimmung bei der BA nach § 26 Abs. 2 BeschV nach Herkunftsländern der ArbeitnehmerInnen vom 1. November 2015 bis zum 30. Juni 2017**

Staat	Anzahl	Prozent
Albanien	8.706	7
Bosnien und Herzegowina	27.071	23
Montenegro	2.480	2
Nordmazedonien	12.498	11
Kosovo	41.105	35
Serbien	25.465	22
Gesamt	117.325	100

Quelle: Fachverfahren ZuwG der BA.

In den Tabellen 1 und 2 werden die Anzahl der Anträge auf Vorabzustimmung nach Herkunftsländern und nach Erteilung der Anträge aufgeführt. Die meisten Anträge wurden mit 35 Prozent aus dem vergleichsweise bevölkerungsarmen Kosovo gestellt, während aus dem bevölkerungsreichsten Land, Serbien, nur 22 Prozent der Anträge entfielen. Wie Tabelle 2 zeigt, liegt die Zustimmungsquote im Durchschnitt der Westbalkanländer bei 79 Prozent. Die Zustimmungsquoten sind recht gleich verteilt, ein etwas geringerer Anteil entfiel mit 74 Prozent auf die Anträge aus Albanien.

Tabelle 2 **Zustimmungen und Ablehnungen von Anträgen auf (Vorab-)Zustimmung bei der BA nach § 26 Abs. 2 BeschV nach Herkunftsländern der ArbeitnehmerInnen vom 01. November 2015 bis zum 30. Juni 2017**

Entscheidung	Albanien	Bosnien u. Herzegowina	Montenegro	Nordmazedonien	Kosovo	Serbien	Gesamt

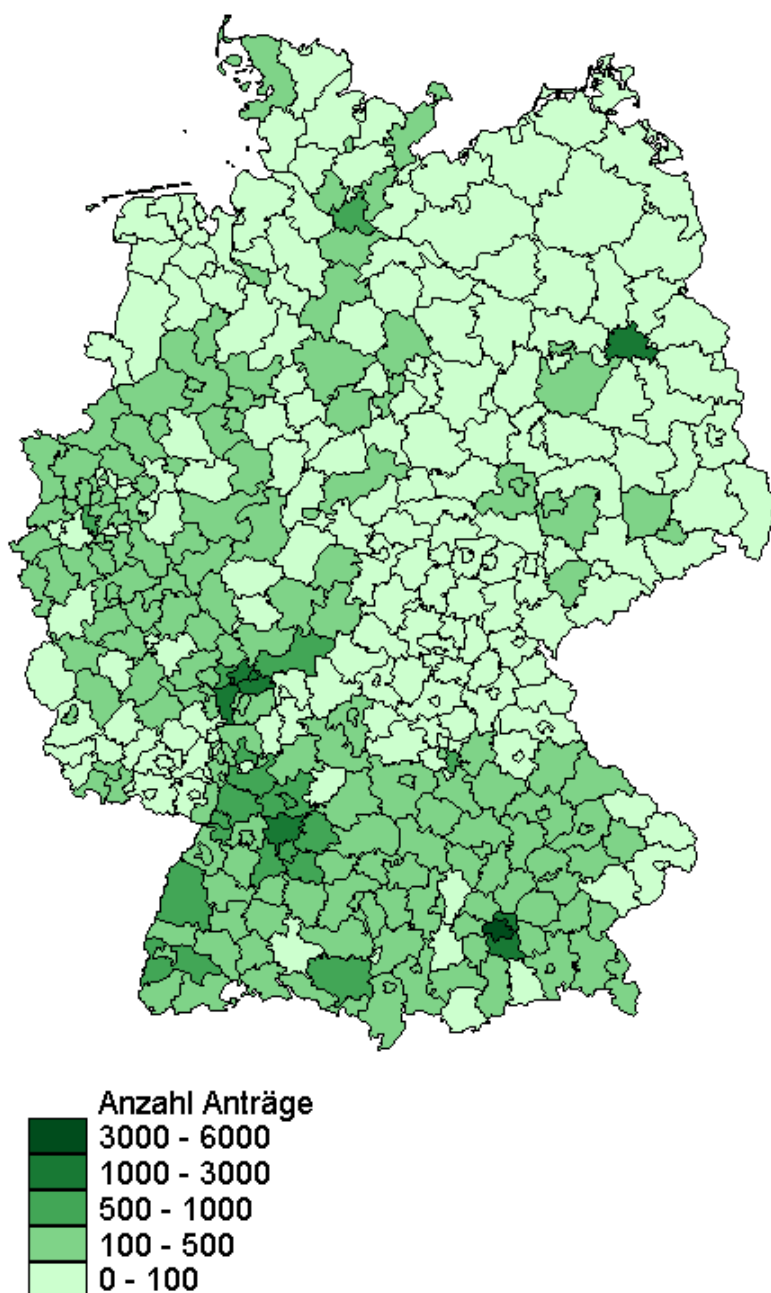
⁸ In diesem Datensatz werden alle Anträge auf Vorabzustimmung und Zustimmung für Beschäftigungen nach § 26 Abs. 2 BeschV statistisch erfasst. Vorabzustimmungen waren bei § 26 Abs. 2 BeschV bis zum 1.11.2017 das Regelverfahren, es wurden aber auch vor diesem Datum Zustimmungen erteilt bzw. nicht erteilt. Während Vorabzustimmungen (§ 36 Abs. 3 BeschV) bereits vor dem Beginn des Visumsverfahrens der ArbeitnehmerInnen von ArbeitgeberInnen eingeholt wurden, erfolgt die Zustimmung der BA im regulären Beteiligungsverfahren (§ 36 Abs. 1 BeschV) im Rahmen des Visumsverfahrens der Auslandsvertretungen. Das Vorabzustimmungsverfahren wurde zum 1. November 2017 eingestellt. In diesem Bericht wird der Begriff (Vorab-)Zustimmung verwendet, wenn sowohl Vorabzustimmung als auch Zustimmung gemeint sind. Im ZuwG sind die Zeitangaben der Anträge und der Entscheidung enthalten sowie die Rechtsgrundlage und der Ausgang der Prüfung, aber auch die Betriebsnummer und Angaben über die Person, die eingestellt werden soll (Namen, Geburtsdatum).

Wird erteilt	6.435	21.868	1.916	9.532	32.247	20.288	92.286
In Prozent	74	81	77	76	79	80	79
Wird nicht erteilt	2.271	5.203	564	2.966	8.858	5.177	25.039
In Prozent	26	19	23	24	22	20	21
Gesamt	8.706	27.071	2.480	12.498	41.105	25.465	117.325

Quelle: Fachverfahren ZuwG der BA.

Wie in Abbildung 1 dargestellt, existieren hinsichtlich der regionalen Verteilung in Deutschland regionale Schwerpunkte auf den Großräumen München, Frankfurt, Stuttgart, Berlin, Hamburg, und Düsseldorf.

Abbildung 1 Positiv entschiedene Anträge auf (Vorab-)Zustimmung nach § 26 Abs. 2 BeschV, nach Kreisen



Quelle: Fachverfahren „ZuwG“ der BA, eigene Berechnungen, 1/2016-6/2017.

Um die Arbeitsmarktverläufe der Zugewanderten abbilden zu können, wurden diese Zustimmungen aus dem Fachverfahren „ZuwG“ mit den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des IAB verknüpft, die Informationen zu Erwerbsverläufen, Verdiensten und Leistungsbezügen von Personen enthalten. Dazu wurden Sozialversicherungsmeldungen aus den Registerdaten gezogen, die in mehreren Schritten mit den Daten aus dem ZuwG verknüpft wurden. Aus den IEB wurden Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus dem Westbalkan mit Meldungen ab dem 1. November 2015 und alle

beschäftigten Personen in den Betrieben, die Anträge auf (Vorab-)Zustimmung gestellt haben, gezogen.⁹

Es gibt keinen gemeinsamen Indikator im ZuwG-Datensatz und den IEB. Deswegen müssen die Personen aus dem ZuwG über Namen und Geburtsdaten in den IEB gesucht werden. Eine Zuspiegelung von Daten aus den ZuwG und den IEB über Namen, Geburtsdaten und Betriebsnummer (soweit vorhanden) sowohl exakt als auch mit probabilistischen Verknüpfungsmethoden, die die Ähnlichkeiten zwischen Wörtern berücksichtigen, führt zu einer Datenbasis von insgesamt 53.555 Anträgen über die Westbalkanregelung, davon 45.628 Anträge mit Betriebsnummer. Da es häufig mehrere Anträge pro Person gibt, liegt die Zahl der verknüpften Personen niedriger. Im Enddatensatz finden sich insgesamt 36.050 Personen, die über die Westbalkanregelung zugewandert sind, davon 31.514 mit Betriebsnummer.

Insgesamt wurden also 36.050 Personen mit den Daten der BA verknüpft, das entspricht mehr als 80 Prozent der 44.093 Visa, die nach § 26 Abs. 2 BeschV von Januar 2016 bis einschließlich Dezember 2017 durch die deutschen Auslandsvertretungen erteilt wurden. Die Anzahl der in Deutschland über die Westbalkanregelung Beschäftigten dürfte aber geringer sein als die Anzahl vergebener Visa, weil nicht jede Person, die ein Visum erhalten hat, auch tatsächlich (bereits) nach Deutschland eingereist ist. So kann die lange Bearbeitungsdauer zwischen Antragstellung und Erteilung der Visa dazu geführt haben, dass viele Beschäftigungszusagen hinfällig wurden. Auch können sich die persönlichen Lebensumstände der Betroffenen verändert haben. Die verknüpften Daten zeigen, dass für einen Teil der Personen mehrere Anträge auf Vorabzustimmung gestellt wurden, von denen sogar teilweise mehrere positiv beschieden wurden.¹⁰ Dies kann daran liegen, dass wegen des Ablaufs der Gültigkeit einer Vorabzustimmung ein neuer Antrag auf Vorabzustimmung erforderlich war.

Es können deshalb keine eindeutigen Schlussfolgerungen darüber gezogen werden, ob es bei den nicht identifizierten Anträgen tatsächlich nicht zu einer Einreise nach Deutschland kam oder aber die Person nicht in den Daten gefunden werden konnte.¹¹ Weiterhin kann nicht abgeschätzt werden, wie viele Personen tatsächlich hinter den Anträgen stecken, da eine Mehrfachbeantragung ein normaler Vorgang zu sein scheint.

Wie aus den Daten oben bereits ersichtlich, sind im Fachverfahren ZuwG für die Westbalkanregelung 7.927 Anträge ohne Betriebsnummer vorhanden, was in dem Verfahren zwar nicht vorgesehen ist, aufgrund von Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung aus unterschiedlichen Gründen jedoch mitunter vorgekommen ist (siehe 3.3.1). Unter anderem können z.B. Firmen in Gründung bereits einen Antrag gestellt haben, bevor sie die Zuweisung einer Betriebsnummer erhalten haben oder die vorgesehenen Felder wurden in den Formularen nicht oder fehlerhaft ausgefüllt.

2.2.2 Andere ErwerbsmigrantInnen

⁹ Der Zeitraum der Meldung wurde etwas weiter gewählt als für die Westbalkanregelung notwendig, um die Personen mit möglichst hoher Wahrscheinlichkeit im Datensatz zu haben.

¹⁰ Mit den Daten des ZuwG kann diese Prüfung auf Mehrfachanträge pro Person nicht ohne Weiteres durchgeführt werden, weil Personen anders als in den IEB keinen eindeutigen Indikator zugewiesen bekommen. Hier müsste wie bei der Verknüpfung mit Namens- und Geburtsähnlichkeiten gearbeitet werden.

¹¹ Die Erfassung ist u.a. aufgrund von unterschiedlichen Schreibweisen von Vor- und Nachnamen, der Veränderung der räumlichen Zuordnung oder einer fehlerhaften Erfassung von Geburtsdaten nicht vollständig. Weiterhin kann nicht wie in anderen Verknüpfungsprojekten zusätzlich auf die Wohnadresse zurückgegriffen werden, die eine Zuordnung fehlerhafter Schreibweisen eindeutiger macht. Vor diesem Hintergrund kann eine Identifikation von 80 Prozent der erteilten Visa in den Daten der BA als relativ hoch betrachtet werden.

Für andere ErwerbsmigrantInnen aus den Westbalkanstaaten wurden ebenfalls die Daten aus dem ZuWG genutzt, die auch für diese Personengruppen Informationen über den Zuzugsweg enthalten. Diese Gruppe wurde ebenfalls für den Untersuchungszeitraum von Januar 2016 bis Dezember 2017 mit den IEB verknüpft.

Für die Vergleichsgruppen aus anderen Herkunftsländern wurde für die Analysen eine Zweiprozentstichprobe der gesamten IEB herangezogen. Hierbei erfolgte keine Verknüpfung mit den ZuWG-Daten. Der Beobachtungszeitraum beläuft sich hier wie für die Westbalkanländer auf die beiden Jahre 2016 bis 2017.

Da wir ohne Verknüpfung mit den Daten aus dem ZuWG in den IEB den Zuzugszeitpunkt von ArbeitnehmerInnen nach Deutschland nicht erfassen können bzw. nicht beobachten können, ob eine Person einen direkten Migrationshintergrund hat, wurde die Stichprobe auf Personen begrenzt, die im Alter von mindestens 26 Jahren das erste Mal eine Beschäftigung aufgenommen haben bzw. zum ersten Mal in den IEB registriert wurden. Damit werden ausländische Staatsangehörige, die nicht selbst, sondern deren Eltern nach Deutschland eingewandert sind, weitgehend ausgeschlossen, da die meisten MigrantInnen ihre erste Beschäftigung in Deutschland in einem Alter von 26 Jahren und älter aufnehmen. Insgesamt muss die Grenze so angesetzt sein, dass sie einerseits nicht zu viele Neueinwanderer ausschließt, andererseits die Wahrscheinlichkeit hinreichend gering ist, dass nicht zu viele in Deutschland geborene Personen erfasst werden. Dieses Vorgehen ist unseres Erachtens die bestmögliche Annäherung für eingewanderte ArbeitnehmerInnen aus dem Ausland.¹² Analysen der IAB-SOEP Migrationsstichprobe belegen, dass ErwerbsmigrantInnen im Durchschnitt 30 Jahre alt sind, wenn sie in Deutschland das erste Mal eine Beschäftigung aufnehmen, sodass die Altersgrenze nicht zu hoch angesetzt sein sollte. Für die anderen Migrantengruppen gehen dadurch durchschnittlich 30 Prozent der Personen in der Zweiprozentstichprobe der IEB verloren. Unter den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, liegt der Anteil der Personen unter 26 Jahren (und demnach der Anteil der Personen die ihre erste Beschäftigung in einem Alter unter 26 Jahren aufgenommen haben) bei 24 Prozent.

ArbeitnehmerInnen, die gemäß der Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt sind, beobachten wir in den ersten beiden Beschäftigungsjahren nach der Migration. Studien zeigen, dass die Arbeitsmarktintegration auch abgesehen vom reinen Übergang in Beschäftigung Zeit benötigt. So sind beispielsweise die Verdienste von MigrantInnen insgesamt unabhängig vom Zuzugsgrund zu Beginn des Aufenthalts vergleichsweise gering, steigen dann aber überdurchschnittlich und konvergieren im Zeitverlauf vollständig oder zumindest teilweise mit dem Niveau der Medianverdienste in Deutschland (vgl. Lehmer/Ludsteck 2013; 2015).

Um uns der Personengruppe, die über die Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt ist, bestmöglich anzunähern, haben wir in allen berücksichtigten Stichproben die gleiche Restriktion zugrunde gelegt, d.h. nur Personen berücksichtigt, die (i) ihre erste Beschäftigung im Alter von 26 Jahren oder älter aufgenommen haben, und (ii) maximal zwei Jahre vor dem Beobachtungszeitpunkt ihre erste Beschäftigung in Deutschland aufgenommen haben. Somit ist die Stichprobe auf Personen beschränkt, die zum Beobachtungszeitpunkt 26 Jahre oder älter sind.

¹² In Deutschland geborene ausländische Staatsangehörige, die erst im Alter von mindestens 26 Jahren eine erste Beschäftigung aufgenommen haben, fallen natürlich dennoch in diese Gruppe. Diese Konstellation dürfte jedoch nur für vergleichsweise wenige Fälle zutreffen. Unter allen Personen im ersten Beschäftigungsjahr waren 40 Prozent in der Zweiprozentstichprobe der IEB jünger als 26 Jahre. Unter allen Personen im ersten Beschäftigungsjahr mit deutscher Staatsangehörigkeit sind es sogar 76 Prozent, sodass auch ein Großteil der StudentInnen ihr Studium vor dem 26. Lebensjahr abschließen.

Der Vergleich zwischen den einzelnen Gruppen kann bei dieser statistischen Abgrenzung durch verschiedene Umstände leicht verzerrt sein: Erstens können wir die meisten Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland zugezogen sind, nicht für die vollen 24 Monate beobachten, während dies für die Vergleichsgruppen möglich ist. Somit ist die durchschnittliche Beschäftigungsdauer für die Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, im Durchschnitt etwas kürzer. Zweitens handelt es sich bei der Personengruppe, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen hat, um eine sehr junge Bevölkerungsgruppe. Durch das hier festgelegte Mindestalter von 26 Jahren für die Aufnahme der ersten Beschäftigung in Deutschland, wird ein Teil der Personen aus dem Westbalkan ausgeschlossen, was zu Verzerrungen führen kann, wenn die relevanten Merkmale nicht gleich über die Altersgruppen verteilt sind. Es wurde daher für jeden Indikator in den Analysen in einer Fußnote zusätzlich auch der Wert ausgewiesen, der sich für alle Personen, die über die Westbalkanregelung gekommen sind, also ohne Altersbeschränkung, ergeben hätte. Die Abweichungen sind gering.

2.2.3 Deutsche Vergleichsgruppen

Auch für die deutschen Staatsangehörigen und die in Deutschland lebende Bevölkerung insgesamt, wurde die Zweiprozentstichprobe der gesamten IEB herangezogen und zunächst die gleichen Restriktionen wie für die Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, zugrunde gelegt. Die Begrenzung der Stichprobe auf Personen, die sich in den ersten beiden Beschäftigungsjahren befinden und die im Alter von mindestens 26 Jahren das erste Mal in den IEB erfasst wurden, schließt 82 Prozent der Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit in den IEB aus der Stichprobe aus. Da es sich daher um eine sehr selektive Gruppe handelt (siehe dazu auch 2.3.5), wurden drei weitere Vergleichsgruppen herangezogen: Erstens wurden alle Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit bzw. die in den IEB erfasste Bevölkerung in Deutschland insgesamt in einem Alter von 21 Jahren oder älter berücksichtigt. Die Restriktion auf die ersten beiden Beschäftigungsjahre wurde hier beibehalten. In dieser statistischen Abgrenzung wurden 51 Prozent (statt zuvor 82 Prozent) der Beobachtungen aus den IEB ausgeschlossen. Zweitens wurden zur Illustration noch die deutschen Staatsangehörigen im erwerbsfähigen Alter insgesamt als Vergleichsgruppe herangezogen, auch wenn diese Gruppe aufgrund ihrer Altersstruktur und Berufserfahrung nur wenig vergleichbar mit den Migrantengruppen ist. Drittens schließlich wurde als letzte Vergleichsgruppe die in Deutschland lebende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt – Deutsche und ausländische Staatsangehörige – herangezogen.

2.2.4 Umfang der Datenbasis

Die Datenbasis setzt sich insgesamt aus 56.748 Personen mit ausländischer und 4.702 Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit (die 26 Jahre und älter in den ersten beiden Beschäftigungsjahren sind) zusammen. Hierbei wurden nicht nur Personen berücksichtigt, die während des gesamten Untersuchungszeitraums durchgehend beschäftigt waren. So können wir auch Lücken in den Beschäftigungsverläufen sowie Episoden des Leistungsbezugs beobachten. Grundlage bildet die Zweiprozentstichprobe der IEB mit insgesamt 857.552 Personen (ohne Beschränkung auf bestimmte Beschäftigungsjahre oder das Alter bei Berücksichtigung erwerbsfähiger Personen zwischen 18-64 Jahren und Beobachtungen in 2016-2017). Die IEB besteht aus vollständigen, historisierten und aufbereiteten Prozessdaten, die Datensätze zu Beschäftigungszeiten, Leistungsempfangszeiten, Arbeitslosen- und Arbeitssuchendenzeiten sowie Maßnahmeteilnahmen in Kontenform enthält. Wir verwenden eine Zweiprozentstichprobe aus den IEB, in der Konten von 1.872.149 Personen zwischen Anfang 1975 und Ende 2017 enthalten sind. Unter den ausländischen Staatsangehörigen sind 26.591 Personen, die unter die Westbalkanregelung fallen (von insgesamt 36.050 Personen die mit den Daten der BA verknüpft wurden) und 5.823 Personen, die aus den Westbalkanländern stammen, aber nicht

diese Regelung in Anspruch genommen haben. Unter den übrigen ausländischen Staatsangehörigen wurden 1.583 Personen aus Kroatien, 7.241 Personen aus Bulgarien und Rumänien, 6.888 Personen aus EU-8, 403 Drittstaatsangehörige aus sieben Hocheinkommensländern sowie 8.219 Drittstaatsangehörige aus anderen Ländern (mit Ausschluss der Hauptasylherkunftsländer und der Westbalkanländer) aus der Zweiprozentstichprobe der IEB im Analysesample berücksichtigt.

Unvollständige Erfassung der Qualifikation in den Prozessdaten

Neben Informationen über die Erwerbsverläufe, Verdienste, den Leistungsbezug und das Niveau der ausgeübten Tätigkeiten enthalten die IEB auch Informationen zur beruflichen Qualifikation. Diese sind jedoch grundsätzlich stärker von fehlenden Angaben und Ungenauigkeiten der Erfassung betroffen als andere Angaben wie Verdienste, Dauer der Beschäftigungsepisoden, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug, die durch die Verknüpfung mit Sozialversicherungsdaten dort exakt erfasst werden. Bei Beschäftigungen sind die ArbeitgeberInnen aufgefordert, Angaben zur Qualifikation der ArbeitnehmerInnen zu geben. Wenn die in den IEB enthaltenen Personen im Rahmen der Arbeitssuche oder der Maßnahmenteilnahme Kontakt mit dem Jobcenter bzw. bei Leistungsbezug nach dem SGB III mit der Arbeitsagentur haben, werden sie aufgefordert, Angaben zu ihrer Qualifikation zu machen. Während ArbeitgeberInnen Angaben zum Verdienst sehr genau an die BA weitergeben, weil diese ausschlaggebend für die Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen sind, wird die Qualifikation weniger akkurat gemeldet. Vom Jobcenter oder der Arbeitsagentur wird der Kunde u.a. im Rahmen von Arbeitssuche, der Beantragung von Leistungen oder Maßnahmen aufgefordert, Angaben zur Qualifikation zu machen. Hier ist die Genauigkeit der Angaben höher, weil für die Arbeitsvermittlung und die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Qualifikation ein wichtiger Faktor ist. Mit der Aufenthaltsdauer in Deutschland steigt damit die Wahrscheinlichkeit der Erfassung der Qualifikationen durch das Jobcenter, die Arbeitsagentur oder durch ArbeitgeberInnen, etwa bei einem Arbeitsplatzwechsel. Da wir die Stichprobe auf Personen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren begrenzt haben, sind die Anteile fehlender Qualifikationsangaben nicht nur für die Gruppe der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, sondern auch für alle Vergleichsgruppen höher als ohne diese Begrenzung.

Für 71 Prozent der Personen (52 Prozent der Frauen und 74 Prozent der Männer), die im Rahmen der Westbalkanregelung beschäftigt sind, liegen in der Zweiprozentstichprobe der IEB keine Angaben zum Qualifikationsniveau vor (vgl. Tabelle 3). Auch bei sonstigen Drittstaatsangehörigen (63 Prozent) und deutschen Staatsangehörigen (53 Prozent) ist der Anteil der Personen mit fehlenden Qualifikationsangaben sehr hoch, aber nicht ganz so hoch wie bei den Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind. Die Anteile beziehen sich auf das im Folgenden beschriebene Analysesample mit Personen die im ersten Jahr ihrer Beschäftigung 26 Jahre oder älter und in den ersten beiden Beschäftigungsjahren sind. Ohne eine Beschränkung der Stichprobe auf Personen ab einem Alter von 26 Jahren fehlen für Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben 70 Prozent der Angaben zur Qualifikation. Ohne beide Beschränkungen sind es 22 Prozent der Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit und 24 Prozent der Erwerbspersonen insgesamt bei denen die Angaben zur Qualifikation fehlen. Die höheren Anteile fehlender Qualifikationsangaben für beschäftigte Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, stehen möglicherweise in einem direkten Zusammenhang mit den Zuzugskriterien der Regelung (keine Qualifikationsvoraussetzungen). Die Anteile sind besonders hoch in den Branchen Baugewerbe und Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen. Sie sind geringer in der Branche Gesundheits- und Sozialwesens. Die fehlenden Angaben zur Qualifikation variieren im Hinblick auf das Niveau der ausgeübten Tätigkeiten, sie sind etwas niedriger bei Tätigkeiten auf Spezialisten- und Expertenniveau.

Aufbauend auf der Methode von Fitzenberger et al. (2010) haben wir deduktive Imputationsmethoden angewendet, um Unregelmäßigkeiten und den Anteil fehlender Werte bei den Qualifikationsangaben zu verringern. Hierzu wird die Längsschnittnatur des Datensatzes ausgenutzt und auf Grundlage vertretbarer Annahmen mit Angaben gefüllt bzw. korrigiert. Wenn beispielsweise die Bildungsangabe für einen geringen Anteil der beobachteten Beschäftigungssätze fehlt, werden Felder mit fehlenden Angaben mit der wahrscheinlichsten Angabe zur Bildung aus vergangenen Sätzen gefüllt. Wenn eine Angabe in wenigen Sätzen von der wahrscheinlichen Bildungsangabe der meisten Sätze abweicht, wird erstere entsprechend korrigiert. Angesichts der kurzen Beobachtungszeit ist der Informationsgewinn allerdings begrenzt. Für 17 Prozent der betrachteten Beschäftigten existieren IEB-Angaben aus Zeiten vor Einführung der Westbalkanregelung, z.B. für Personen, die als Geflüchtete nach Deutschland kamen obwohl der Zuzugsgrund nicht beobachtet wird. Der Anteil von Personen ohne Qualifikationsangabe, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, konnte so von 71 auf 65 Prozent reduziert werden, der Anteil von sonstigen Drittstaatsangehörigen konnte von 63 Prozent auf 58 Prozent und der für Deutsche von 53 auf 43 Prozent reduziert werden.

Im Vergleich zu Qualifikationsangaben ist der Anteil fehlender Werte bei Angaben zum Anforderungsniveau der Tätigkeit sehr viel geringer. So zeigt die dritte Spalte von Tabelle 3, dass die Anteile für Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, nahe 0 Prozent betragen. Die Anteile schwanken insgesamt zwischen 0 und 4 Prozent.

2.3 Beschreibung der Vergleichsgruppen

Um ein möglichst breites Spektrum an Vergleichsgruppen für die systematische Analyse zu gewinnen, wurden drei verschiedene Personengruppen ausgewählt: Erstens wurden MigrantInnen aus den Westbalkanstaaten ausgewählt, die über andere Regelungen zugezogen sind, also eine Gruppe, die sich nicht durch die sozioökonomische Struktur der Herkunftsländer, aber im Hinblick auf die Bedingungen des Zuzugs, unterscheidet. Zweitens wurden Migrantengruppen aus verschiedenen Herkunftsländergruppen ausgewählt, die verschiedenen Zuzugsbedingungen unterliegen. Hier gibt es sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede in der sozioökonomischen Struktur der Herkunftsländer und im Hinblick auf die Zuzugsbedingungen. Schließlich wurden noch deutsche Staatsangehörige und die deutsche Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt zur vergleichenden Illustration herangezogen.

Im Folgenden werden die einzelnen Gruppen im Hinblick auf die Parallelen und Unterschiede zur Gruppe der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen hat, im Einzelnen erläutert.

2.3.1 ArbeitnehmerInnen aus den Westbalkanländern, die über andere rechtliche Zugangswege nach Deutschland gekommen sind

Als erste Hauptvergleichsgruppe wurden Staatsangehörige aus den sechs Westbalkanstaaten herangezogen, die nicht nach § 26 Abs. 2 BeschV sondern auf Basis einer anderen rechtlichen Grundlage nach Deutschland gezogen sind. Sofern sie ein Visum zu Erwerbszwecken beantragen, gelten für sie die gleichen Restriktionen wie für andere Drittstaatsangehörige. Für Personen, die einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen beantragen, gelten andere Erteilungsvoraussetzungen. Durch die Verknüpfung der IEB mit den ZuwG-Daten kann auch für diese Personen der Zuzugsweg beobachtet werden, sodass die Arbeitsmarktintegration der folgenden drei Gruppen verglichen werden kann (es erfolgen jeweils getrennt Auswertungen für jede der drei Vergleichsgruppen sowie für die Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben):

Erstens berücksichtigen wir 844 Hochqualifizierte, die über die Blaue Karte EU in einem Mangelberuf (§ 2 Abs. 2 BeschV), aufgrund eines in Deutschland anerkannten ausländischen Hochschulabschlusses oder eines ausländischen Hochschulabschlusses, der mit einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbar ist (§ 2 Abs. 3 BeschV), oder als leitende Angestellte und Spezialisten (§ 4 BeschV) in Deutschland tätig sind. Diese Gruppen haben wir zur Gruppe der Hochqualifizierten zusammengefasst.¹³ Durch die Beschränkung auf Personen, die im Alter von 26 Jahren und älter das erste Mal in den IEB erfasst wurden, entfallen in der Gruppe der Hochqualifizierten 8 Prozent der Personen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren.

Zweitens werden zum Vergleich 1.554 Personen herangezogen, die in ihrem Beschäftigungsverhältnis eine Tätigkeit ausüben, die auf der Positivliste der sog. Engpassberufe vermerkt ist und die eine im Inland erworbene (§ 6 Abs. 1 BeschV) oder hier anerkannte Berufsausbildung (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 oder Nr. 2 BeschV) erfordert.¹⁴ Durch die Beschränkung der Stichprobe auf ein Mindestalter von 26 Jahren, entfallen in dieser Gruppe der Personen mit qualifizierten Berufsabschlüssen knapp 37 Prozent der ArbeitnehmerInnen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren.

Drittens schließlich wurden 3.425 Personen, die als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen und hier beschäftigt sind, in die Stichprobe aufgenommen.¹⁵ In dieser Gruppe sind 23 Prozent jünger als 26 Jahre und wurden daher nicht berücksichtigt.

Während für Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, nur eine Arbeitsplatzzusage und die Zustimmung der BA erforderlich ist, wird der Zugang für die übrigen Gruppen zum deutschen Arbeitsmarkt mit Ausnahme der Geflüchteten neben der Zustimmung durch die BA auch an die Qualifikation oder den ausgeübten Beruf geknüpft. Aufgrund der gleichen Herkunftsländer können aus diesen Vergleichsgruppen deskriptive Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Selektionswirkungen der Westbalkanregelung und, bei gegebener Selektion, die Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration gezogen werden.

2.3.2 MigrantInnen aus Kroatien und den EU-2 bzw. EU-8 Staaten

Die institutionellen Bedingungen für die Einwanderung nach Deutschland und den Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland unterscheiden sich stark nach Herkunftsländergruppen und im Zeitverlauf. Der wichtigste Unterschied besteht zwischen Staatsangehörigen, deren Herkunftsländer zum Gemeinsamen Binnenmarkt gehören, und Staatsangehörigen von Drittstaaten. Zum Gemeinsamen Binnenmarkt gehören gegenwärtig die 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) und die sonstigen Mitgliedsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)¹⁶, im Rahmen bilateraler Vereinbarungen darüber hinaus noch die Schweiz. Für Staatsangehörige aus diesen Ländern gilt die Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit, die den freien Zugang zum Arbeitsmarkt für Beschäftigte gewährleistet. Zudem ermöglicht die Niederlassungsfreiheit die Betätigung als

¹³ Personen, die die Blaue Karte EU in Anspruch genommen haben, aber nicht unter die Regelung für besondere Mangelberufe fallen, konnten nicht berücksichtigt werden, weil für sie keine Zustimmung der BA bei der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses notwendig ist und sie somit in der Datei des Fachverfahrens ZuwG nicht enthalten sind. Gleiches gilt für Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung mit einem inländischen Hochschulabschluss (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 BeschV).

¹⁴ Die Gruppe besteht zu 82 Prozent aus Personen, die über § 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV nach Deutschland gekommen sind. 13 Prozent der Personen sind über § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV nach Deutschland gekommen und 5 Prozent über § 6 Abs. 1 BeschV.

¹⁵ Angaben sind hier nicht repräsentativ für alle in Deutschland lebende Schutzsuchende aus dem Westbalkan, da hier nur die Personen beobachtet werden, die gemäß § 32 BeschV eine Duldung oder Aufenthaltsgestattung erhalten haben und im Rahmen dieses Titels beschäftigt sind.

¹⁶ Island, Liechtenstein und Norwegen.

Selbständige.¹⁷ MigrantInnen aus diesen Ländern müssen für die Einreise kein Visum und für eine Beschäftigung keine Arbeitserlaubnis beantragen. Das „Prinzip der gleichen Behandlung“ stellt sicher, dass Staatsangehörige aus den Ländern des Gemeinsamen Binnenmarktes einheimischen Staatsbürgern im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, aber auch auf andere Aspekte wie die Besteuerung oder den Zugang zu sozialen Transferleistungen grundsätzlich gleich gestellt sind (vgl. Brücker et al. 2016).¹⁸

Die Einführung der Westbalkanregelung ist in mancherlei Hinsicht mit der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland und Litauen zum 1. Mai 2011, für Bulgarien und Rumänien zum 1. Januar 2014 und für Kroatien zum 1. Juni 2015 vergleichbar: Auch bei diesen Ländern handelt es sich um mittel- und südosteuropäische Länder, deren Volkswirtschaften eine Transformation durchlaufen haben und die sich bis heute durch ein erhebliches Lohngefälle zu den Ländern der EU-15 auszeichnen. Gleichwohl bestehen gewisse Unterschiede: Anders als bei der Westbalkanregelung müssen Unionsbürger aus diesen Ländern seit Einführung der Personenfreizügigkeit keine Zustimmung der BA und kein Visum bei den Auslandsvertretungen vor der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses einholen. Auch im Hinblick auf das wirtschaftliche Entwicklungsniveau und die Arbeitsmarktlage bestehen in diesen Herkunftsländern Unterschiede zu den Westbalkanstaaten,¹⁹ die im Vergleich zu den übrigen EU-Mitgliedsländern allerdings als gering bewertet werden können. Insgesamt sind in der Zweiprozentstichprobe der IEB 6.888 ArbeitnehmerInnen aus der EU-8, 7.241 ArbeitnehmerInnen aus der EU-2 und 1.583 ArbeitnehmerInnen aus Kroatien enthalten, die zum Zeitpunkt der ersten Beschäftigung 26 Jahre oder älter sind und in den ersten beiden Beschäftigungsjahren beobachtet werden. Durch die Beschränkung auf Personen, die demnach 26 Jahre oder älter sind, werden für Kroatien und EU-2 jeweils 26 Prozent und für EU-8 29 Prozent der Berufsanfänger nicht in den Analysen berücksichtigt.

2.3.3 MigrantInnen aus ausgewählten Hocheinkommensländern

MigrantInnen aus Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA können gemäß § 41 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) im Gegensatz zu MigrantInnen aus allen anderen Drittstaaten ohne Visum nach Deutschland einreisen und sich dort aufhalten. Das gilt auch für Aufenthalte, die über einen Kurzaufenthalt hinausgehen. Ein Aufenthaltstitel, auch für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit, kann im Bundesgebiet eingeholt werden. Wie Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, können sie gemäß § 26 Abs. 1 BeschV jede Beschäftigung ausüben, sofern die BA der Aufnahme der beantragten Beschäftigung zustimmt. Eine Anerkennung des Berufsabschlusses ist nur erforderlich, wenn sie in einem reglementierten Beruf arbeiten wollen. MigrantInnen aus diesen Hocheinkommensländern müssen jedoch, wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen wollen, drei bis sechs Monate nach Einreise eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit bei der Ausländerbehörde beantragen.

¹⁷ Vgl. die Freizügigkeitsrichtlinie der EU (Richtlinie 2004/38/EG) und das Gesetz über die Allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz EU).

¹⁸ Das bedeutet nicht, dass Staatsbürger aus den Mitgliedsstaaten der EU bzw. des EWR unmittelbar nach dem Zuzug Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen können.

¹⁹ Die Wirtschaftsleistung der Westbalkanstaaten unterscheidet sich zum Teil erheblich von der Kroatiens. Das BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten von Albanien liegt beispielsweise bei etwa 53 Prozent des Wertes für Kroatien; Montenegro liegt bei 73 Prozent des BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten von Kroatien. Die Arbeitslosigkeit in Kroatien ist in den letzten vier Jahren stetig gesunken und lag zuletzt bei 7,1 Prozent. Bosnien-Herzegowina hat dagegen eine Arbeitslosenrate von 16 Prozent und mit knapp 60 Prozent eine der höchsten Quoten der Jugendarbeitslosigkeit weltweit. Am niedrigsten ist die Arbeitslosigkeit unter den Westbalkanstaaten mit 10 Prozent in Serbien.

Diese Gruppe hat aufgrund der Visafreiheit Vorteile bei der Arbeitssuche, ansonsten sind die Bedingungen für die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses identisch mit der Westbalkanregelung. Bei einem Vergleich ist jedoch zu berücksichtigen, dass große Unterschiede im Hinblick auf die sozioökonomische Struktur der Herkunftsländer existieren. So handelt es sich bei den sieben Ländern um Hocheinkommensländer. In der Literatur wird zwar angenommen, dass MigrantInnen sich in der Regel in ihrer Qualifikationsstruktur und anderen Eigenschaften systematisch von dem Bevölkerungsdurchschnitt ihrer Herkunftsländer unterscheiden (vgl. Borjas 1987; Chiswick 2000). Dies wird einerseits auf die materiellen und immateriellen Kosten der Migration, andererseits auf die unterschiedlichen Erträge von Bildung und anderen Fähigkeiten in den Herkunfts- und Zielländern zurückgeführt (vgl. Brücker et al. 2017). Diese unterschiedlichen Anreize und Kosten der Migration beeinflussen die sozioökonomische Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt in den Herkunftsländern, aber das allgemeine Bildungs- und Einkommensniveau der Herkunftsländer spielt natürlich auch eine Rolle. Aufgrund der großen Unterschiede zwischen dieser Ländergruppe und den Westbalkanstaaten in den Pro-Kopf-Einkommen und dem durchschnittlichen Qualifikationsniveau ist deshalb zu erwarten, dass die Verdienste von Migranten aus den sieben Hocheinkommensländern deutlich höher ausfallen als für Personen aus den Westbalkanländern. Das hängt u.a. damit zusammen, dass aufgrund der Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten in den Herkunftsländern die Reservationslöhne (zu dem ein Arbeitnehmer bereit ist, seine Arbeitskraft anzubieten) dieser MigrantInnen deutlich höher sind als diejenigen von MigrantInnen, die aus Ländern mit geringeren Pro-Kopf-Einkommen stammen. Das gilt auch dann, wenn die MigrantInnen aus dem Westbalkan im Vergleich zu der nicht migrierten Bevölkerung in den Herkunftsländern positiv selektiert sind. Zudem können die durch die Visafreiheit günstigeren Bedingungen für die Arbeitssuche auch zu einem besseren „Match“ zwischen Qualifikationen und anderen Fähigkeiten der Arbeitssuchenden und den Anforderungen der Unternehmen führen, was ebenfalls zu höheren Verdiensten führt.

Insgesamt sind in der Zweiprozentstichprobe der IEB 403 Personen aus diesen sieben Hocheinkommensländern enthalten, die die o.g. Restriktionen erfüllen. Durch die Beschränkung des Mindestalters auf 26 Jahre für die erste Beobachtung in den IEB, entfallen in dieser Gruppe 29 Prozent der Personen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren.

2.3.4 Sonstige Drittstaatsangehörige

Als eine weitere Vergleichsgruppe werden in der vergleichenden Analyse Personen aus den sonstigen Drittstaaten mit Ausschluss der acht wichtigsten Herkunftsländer der Asylmigration (Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Pakistan, Eritrea, Somalia und Nigeria), der Westbalkan- und Hocheinkommensländer berücksichtigt. Die Asylherkunftsländer wurden hier aus der Analyse ausgeschlossen, weil sich bei Geflüchteten die Bedingungen des Zuzugs und der Zugang zum Arbeitsmarkt grundlegend von denen anderer MigrantInnen unterscheiden. Da in den IEB nur die Staatsangehörigkeit beobachtet wird, ergibt sich durch den Ausschluss der Hauptasylherkunftsländer jedoch nur eine Annäherung an den Ausschluss von Geflüchteten. Es existiert noch eine Vielzahl anderer hier nicht ausgeschlossener Länder, aus denen Geflüchtete stammen können, allerdings sind in diesen Ländern die Anteile der Geflüchteten an der Gesamtbevölkerung gering.²⁰ Insgesamt werden in den IEB nicht nur Personen beobachtet die zu Erwerbszwecken zugewandert sind. So sind auch Personen, die beispielsweise als Familiennachzug zugewandert sind und durch Beschäftigungsaufnahme, Stellensuche oder Maßnahmenteilnahme in den Registerdaten auftauchen, enthalten. Insgesamt ist die Gruppe im Hinblick auf Zuwanderungsgrund und Staatsangehörigkeiten sehr heterogen.

²⁰ Rund 70 Prozent der Geflüchteten in Deutschland stammen aus den acht Hauptasylherkunftsländern.

Staatsangehörige aus Drittstaaten mit Ausschluss der oben vorgestellten Hoheinkommensländer müssen vor der Einreise nach Deutschland ein Visum bei einer deutschen Auslandsvertretung im jeweiligen Herkunftsland beantragen. Um länger in Deutschland bleiben zu können, müssen alle Drittstaatsangehörigen zusätzlich zum Visum einen Aufenthaltstitel (§ 4 AufenthG) zum Beispiel für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, für ein Studium oder zu Ausbildungszwecken beantragen. Die verschiedenen Titel werden im Aufenthaltsgesetz aufgeführt. Die am häufigsten genutzten Titel sind die Aufenthaltserlaubnis, die Blaue Karte EU, und die Niederlassungserlaubnis sowie die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU. Während die Aufenthaltserlaubnis befristet und i.d.R. nur für einen bestimmten Aufenthaltswitz (Studium, Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Familiennachzug u.ä.) erteilt wird, gilt die Niederlassungserlaubnis unbefristet und berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken sind wiederum verschiedene Gruppen zu unterscheiden, die unterschiedliche Anforderungen stellen und mit unterschiedlichen Rechten verbunden sind, wie die Blaue Karte EU²¹, Sonderregelungen für bestimmte Hochqualifizierte wie Wissenschaftler (§ 19 AufenthG), Personen mit akademischen Abschlüssen und qualifizierten Berufsabschlüssen in Mangelberufen (§ 18 AufenthG) u.a. Die Niederlassungserlaubnis erhält ein/e Drittstaatsangehörige/r nur, wenn sie oder er bereits mehrere Jahre in Deutschland lebt, zur eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts in der Lage ist, Kenntnisse der deutschen Sprache und der Rechts- und Gesellschaftsordnung besitzt, über ausreichenden Wohnraum verfügt und nicht vorbestraft ist. Um die innereuropäische Mobilität zu fördern, wurde der der Niederlassungserlaubnis gleichgestellte Titel Daueraufenthalt-EU eingeführt. Der Inhaber dieses Titels kann in fast alle EU-Länder unter erleichterten Voraussetzungen einreisen. Neben den erwerbsbezogenen Zugangswegen stehen Drittstaatsangehörigen natürlich auch noch andere Zugangswege offen, etwa im Rahmen des Familiennachzugs, zu Bildungszwecken oder zur Asilmigration. Auch diese Gruppen können direkt oder verzögert in Deutschland eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Insofern handelt es sich bei den übrigen Drittstaatsangehörigen um eine sehr heterogene Vergleichsgruppe, deren Arbeitsmarktintegration durch die unterschiedlichen Zugangsregelungen beeinflusst wird. In vielen Fällen sind die Restriktionen des Arbeitsmarktzugangs höher als im Falle der Westbalkanregelung. Der Vergleich ist aus unserer Sicht dennoch interessant, weil er gewissermaßen als „Benchmark“ der durchschnittlichen Integrationsverläufe von Drittstaatsangehörigen dient.

Insgesamt sind 8.219 ArbeitnehmerInnen aus Drittstaaten in der Zweiprozentstichprobe der IEB enthalten. Diese Gruppe besteht aus mit Personen aus 140 Ländern. Ausgeschlossen wurden aus dieser Gruppe die oben vorgestellten Hoheinkommensländer, Staatsangehörige aus den Westbalkanländern, den acht Hauptasylherkunftsändern, den Mitgliedsstaaten der EU und den sonstigen Mitgliedsstaaten des EWR. Mit knapp 12 Prozent machen türkische Staatsangehörige hier den größten Anteil aus, gefolgt von russischen Staatsangehörigen mit 6 Prozent. Durch die Beschränkung auf Personen, die in einem Alter von 26 Jahren oder älter das erste Mal in den IEB erfasst wurden, wurden 33 Prozent der Personen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren aus der Analyse ausgeschlossen.

²¹ Die Blaue Karte EU ermöglicht Hochschulabsolventen die Einreise und den Aufenthalt ins Bundesgebiet zur Ausübung einer entsprechenden Beschäftigung. Erforderlich ist im Regelfall neben einem in Deutschland als gleichwertig anerkannten Hochschulabschluss eine Arbeitsplatzzusage in Deutschland mit einem Mindestbruttogehalt von 53.600 Euro im Jahr. In ausgewählten Mangelberufen wie denen für Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, Ärzte und IT-Fachkräfte beläuft sich das Mindestbruttogehalt auf 41.808 Euro im Jahr.

2.3.5 Alle in Deutschland Beschäftigte sowie Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit

Zur Bewertung der Arbeitsmarktintegration von Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, ist es auch wichtig, deren Strukturveränderungen im Zeitverlauf zu messen und mit der in Deutschland lebenden Bevölkerung oder deutschen Staatsangehörigen zu vergleichen.

Da der Verdienst auch für deutsche Staatsangehörige und im Inland geborene Personen mit den Beschäftigungsjahren steigt, bietet es sich für den Vergleich mit der Personengruppe, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen ist, im ersten Schritt an, die beiden Restriktionen (mindestens 26 Jahre bei der ersten Erfassung in den IEB und maximale Beobachtungsdauer von zwei Jahren) anzuwenden. Bei der Interpretation der Ergebnisse muss jedoch berücksichtigt werden, dass diese Restriktionen unterschiedliche Implikationen für verschiedene MigrantInnen, die nach Deutschland zugezogen sind, und deutsche und andere Staatsangehörige, die in Deutschland geboren sind, hat. 81 Prozent der Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit in den ersten beiden Beschäftigungsjahren können nicht berücksichtigt werden, da sie bei ihrer ersten Erfassung in den IEB jünger als 26 Jahre waren. Diese Restriktion hat zwei unterschiedliche Implikationen. Einerseits haben unter den deutschen ArbeitnehmerInnen, die in den ersten beiden Beschäftigungsjahren zwischen 26 und 39 Jahre alt sind, 52 Prozent einen Hochschulabschluss. Andererseits verfügen Personen, die aus anderen Gründen erst in höherem Alter (40–64 Jahre)²² in den Arbeitsmarkt eintreten, nur zu 25 Prozent über einen Hochschulabschluss (sofern dieser beobachtet wird). Mit anderen Worten, es handelt sich um eine hochselektive Gruppe. Aus diesem Grund wurden für die deutschen Staatsangehörigen bzw. die deutsche Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt zwei weitere Vergleichsgruppen herangezogen:

Erstens wurde als Vergleichsgruppe in einer ergänzenden Analyse das Mindestalter für die deutschen Staatsangehörigen sowie alle in Deutschland beschäftigten Personen für die erste Beobachtung in den IEB von 26 auf 21 Jahre gesenkt. Die Beschränkung auf eine Beobachtungsdauer von maximal zwei Jahren wurde beibehalten. Dadurch werden im Unterschied zu der Grenze des Mindestalters für die erste Beobachtung in den IEB von 26 Jahren nicht 82 Prozent sondern nur 51 Prozent der BerufsanfängerInnen, d.h. der Personen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren, von der Analyse ausgeschlossen. Dies gibt Aufschluss darüber, ob sich durch die Altergrenze erhebliche Verzerrungen ergeben. Auch bei dieser ergänzenden Stichprobe muss berücksichtigt werden, dass große Unterschiede zwischen Deutschen und MigrantInnen existieren. So liegen für einen Großteil der Deutschen bereits Beschäftigungsbeobachtungen vor Abschluss der höchsten Ausbildung vor. Dem wird mit der Altersbegrenzung auf Personen, die 21 Jahre und älter sind, nicht vollständig entgegengewirkt. Dies sind überwiegend Personen, die in die Kategorie „ohne Ausbildung“ fallen, sodass der Anteil der Personen ohne Ausbildung unter deutschen BerufsanfängerInnen 53 Prozent (im Vergleich zu 13 Prozent unter allen deutschen Staatsangehörigen) beträgt. MigrantInnen verfügen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren in Deutschland aufgrund ihres höheren Mindestalters deshalb häufig bereits über eine abgeschlossene Berufsausbildung und Berufserfahrung im Ausland.

Die Ergebnisse für diese ergänzende Stichprobe (Mindestalter der ersten Beschäftigungsaufnahme: 21 anstatt 26 Jahre) werden im Folgenden nur im Text sowie in den Tabellen 4, 5 und 6 berichtet. Die übrigen Abbildungen und Tabellen zu den Vergleichsgruppen beschränken sich für alle Gruppen auf die gleiche statistische Abgrenzung im Hinblick auf das Mindestalter (von 26 Jahren) bei der ersten Erfassung in den IEB und die maximale Dauer seit der ersten Beschäftigungsaufnahme.

²² Da 81 Prozent der in den IEB abgebildeten Personen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren ihre erste Beschäftigung im Alter von unter 26 Jahren aufgenommen haben, führt ein Ausschluss dieser Gruppe dazu, dass Personen, die im Alter von 40 bis 64 Jahren in ihren ersten beiden Beschäftigungsjahren beobachtet werden, 44 Prozent der Stichprobe ausmachen.

Zweitens wurden in der Zweiprozentstichprobe der IEB noch (1) die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit deutscher Staatsangehörigkeit sowie (2) die in Deutschland lebende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt ohne Beschränkungen des Eintrittsalters und der maximalen Beschäftigungsdauer herangezogen und mit den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, sowie den anderen Migrantengruppen verglichen.

In der Zweiprozentstichprobe der gesamten IEB beobachten wir ohne Beschränkungen u.a. des Alters und der Berufserfahrung 857.552 Personen, von denen 732.052 Personen die deutsche Staatsangehörigkeit haben. In der Gruppe, deren Lebensalter mindestens 26 Jahre beträgt und die vor maximal zwei Jahren eine Beschäftigung aufgenommen haben, sind 39.054 Personen und 4.702 Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Unter allen BerufsanfängerInnen ab 21 Jahren in den ersten beiden Beschäftigungsjahren beobachten wir 9.701 Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit und 55.967 Personen insgesamt in den IEB. Die Zweiprozentstichprobe der IEB ist repräsentativ für die ArbeitnehmerInnen, Arbeitslosen und LeistungsbezieherInnen in Deutschland.

2.4 Vergleichende Analysen

In diesem Abschnitt werden im Rahmen eines systematischen Vergleichs zwischen ArbeitnehmerInnen, die über § 26 Abs. 2 BeschV beschäftigt sind, und den verschiedenen Vergleichsgruppen zentrale Merkmale der Personengruppen und verschiedene Indikatoren für die Arbeitsmarktintegration beschrieben. Als Ausgangspunkt werden zunächst die demografischen Merkmale der Gruppe und ihre Qualifikationsstruktur beschrieben, darauf aufbauend die Tätigkeits- und Beschäftigungsstrukturen, das Verdienstniveau, die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse sowie Erwerbslosigkeit und Leistungsbezug analysiert.

2.4.1 Geschlecht und Alter

Die Personen, die auf Grundlage der Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, unterscheiden sich im Hinblick auf ihre demografischen Charakteristika und Qualifikationen sowohl von anderen Migrantengruppen als auch von der deutschen Bevölkerung.

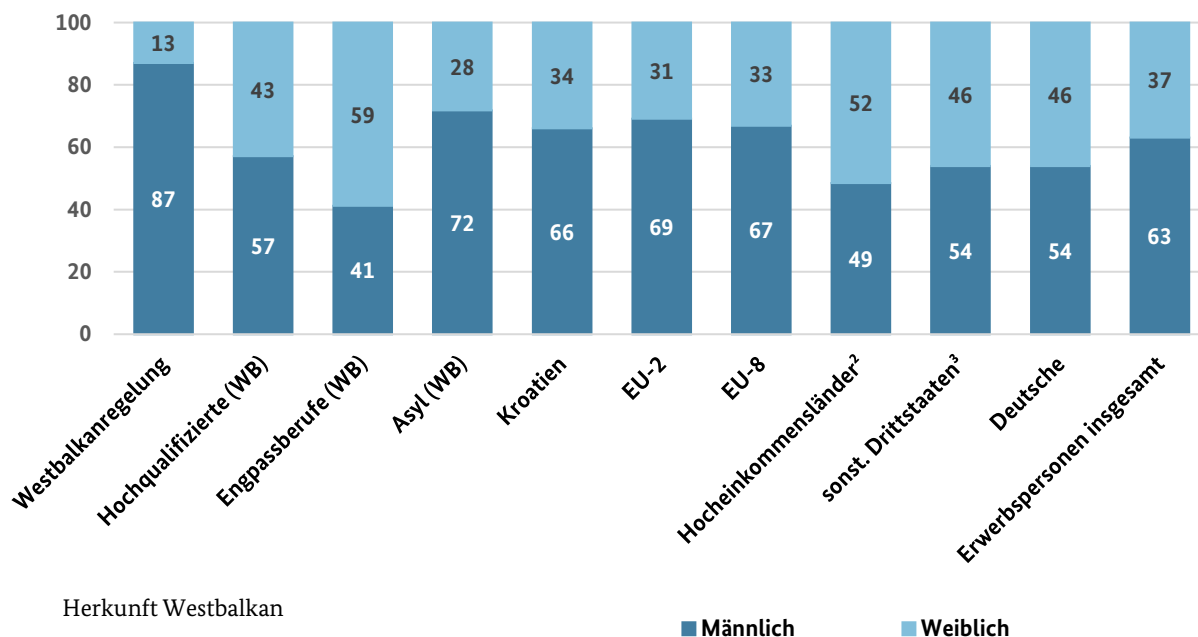
Westbalkanregelung wird überwiegend von Männern genutzt

Nur knapp 13 Prozent der Beschäftigten, die nach der Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, sind Frauen.²³ In den meisten anderen Gruppen schwankt der Frauenanteil zwischen 40 und 50 Prozent und erreicht mit 59 Prozent den höchsten Anteil für Staatsangehörige aus den Westbalkanstaaten, die über die Regelungen für Engpassberufe zugezogen sind (vgl. Abbildung 2). Der Frauenanteil unter Staatsangehörigen aus dem Westbalkan, die als Geflüchtete nach Deutschland gekommen und hier beschäftigt sind, ist mit 28 Prozent zwar doppelt so hoch, aber auch niedriger als bei allen anderen Vergleichsgruppen.²⁴

²³ Ohne eine Beschränkung auf Personen, die 26 Jahre oder älter sind, sind 14 Prozent der beobachteten Personen weiblich.

²⁴ Unter den seit 2014 nach Deutschland Geflüchteten ist der Frauenanteil unter den erwachsenen Personen mit 27 Prozent ähnlich niedrig (vgl. IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten).

Abbildung 2 Verteilung der Erwerbspersonen nach der Westbalkanregelung und der Vergleichsgruppen nach Geschlecht¹



¹ Nur Personen, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

² Drittstaatsangehörige aus Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

³ Sonstige Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Westbalkan: IEB und ZuwG 2016-2017, alle anderen Gruppen: IEB 2016-2017

Über die Ursachen des niedrigen Anteils der Frauen an den Erwerbspersonen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, kann nur spekuliert werden. Eine Ursache könnte die starke Arbeitsnachfrage im Baugewerbe und anderen männerdominierten Berufen im produzierenden Gewerbe sein (s.u.). Dieses Argument kann ein derart starkes Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern allerdings nicht ausreichend erklären, zumal global in der jüngeren Migrationsgeschichte ein ausgeglichenes Verhältnis in der Geschlechterzusammensetzung zu beobachten ist.

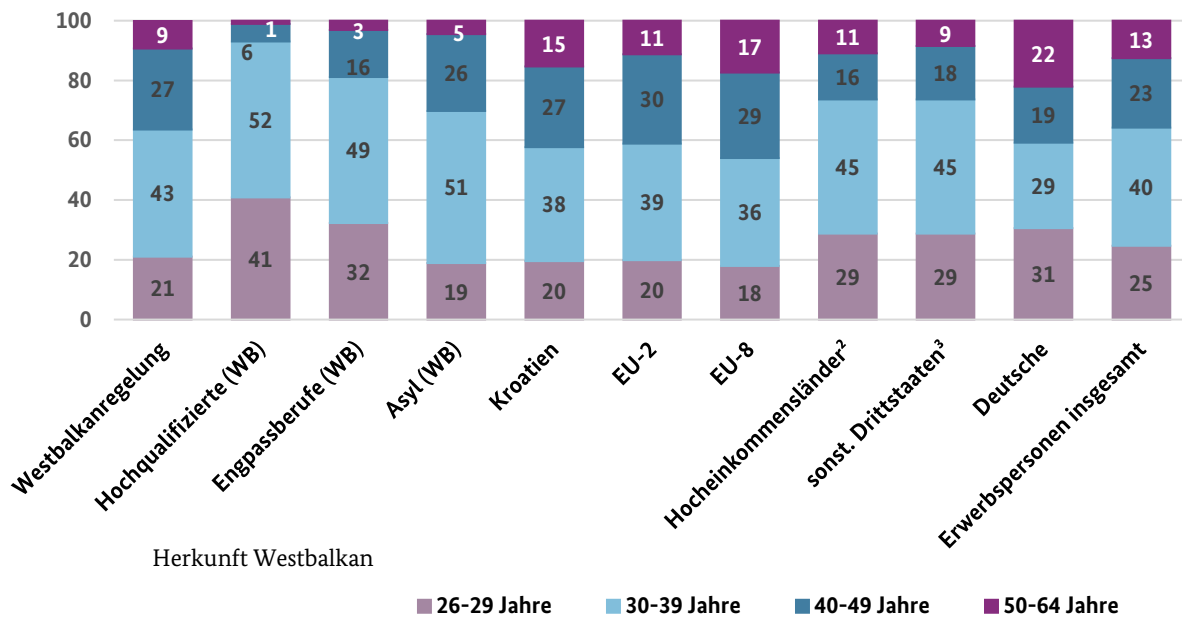
Westbalkanregelung wird überwiegend von jungen Personen genutzt

Im Hinblick auf die Altersverteilung zeigt Abbildung 3, dass ArbeitnehmerInnen aus den Westbalkanländern im Vergleich zu den Vergleichsgruppen recht jung sind: 21 Prozent sind im Alter von 26 bis 29 Jahren, 43 Prozent im Alter von 30 bis 39 Jahren und 27 Prozent im Alter von 40 bis 49 Jahren, während nur 9 Prozent 50 Jahre und älter sind. Ohne Beschränkung auf Personen die 26 Jahre oder älter sind, entfällt ein Anteil von 24 Prozent der beobachteten Personen auf die Altersgruppe von 18 bis einschließlich 25 Jahren. Der Anteil der 26-29-Jährigen fallen auf 18, der der 30-39-Jährigen auf 32, der der 40-49-Jährigen auf 20, und der der 50-64-Jährigen auf 7 Prozent.

Bei den Auswertungen zu den folgenden Indikatoren werden jeweils in Fußnoten zusätzlich noch die Verteilungen unter Berücksichtigung aller Personen ausgewiesen, d.h. auch der Personen, die unter einem Alter von 26 Jahren nach Deutschland zugezogen sind, um auf mögliche Verzerrungen durch die Zensierung der Altersverteilung hinzuweisen. Tatsächlich zeigt sich, dass die Verzerrungen durch die hier vorgenommene Zensierung der Altersverteilung sehr gering sind.

Frauen, die über die Westbalkanregelung gekommen sind, sind etwas jünger als die entsprechenden Männer. So sind 28 Prozent der Frauen im Vergleich zu 20 Prozent der Männer in einem Alter zwischen 26 und 29 Jahren; in den höheren Altersgruppen sind die Anteile der Frauen entsprechend geringer als die der Männer. Die Altersstruktur insgesamt entspricht in etwa derjenigen von anderen Migrantengruppen (einschließlich den neuen EU-Mitgliedsländern), die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren ihre erste Beschäftigung in Deutschland aufgenommen haben. Bei den anderen Vergleichsgruppen aus dem Westbalkan ist die Altersstruktur noch etwas jünger.

Abbildung 3 Altersverteilung der Erwerbspersonen¹ nach den Vergleichsgruppen



¹ Nur Personen, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

² Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB & ZuwG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

In der Vergleichsgruppe der deutschen Staatsangehörigen fällt das Durchschnittsalter deutlich höher aus als bei den verschiedenen Gruppen ausländischer Staatsangehöriger. Dies ist auf den oben beschriebenen Umstand zurückzuführen, dass nur eine verhältnismäßig kleine Gruppe der deutschen Staatsangehörigen erst im Alter von 26 Jahren und älter ihre erste Beschäftigung aufnimmt. Diese Gruppe ist dann im Durchschnitt beim Berufseinstieg älter als die der Einwanderer aus anderen Ländern. Insofern ist der Vergleich mit dieser Gruppe wenig aussagekräftig.

Insgesamt zeigt sich, dass die Altersstruktur der über die Westbalkanregelung zugezogenen Erwerbspersonen recht günstig ist: Sie sind überwiegend jung und haben noch eine lange Phase der Erwerbstätigkeit vor sich. Dies dürfte sich günstig auf die fiskalische Bilanz des Sozialstaats auswirken: Einerseits fällt die Lebensphase mit hohen Nettotransfers des Staates vor der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit weg, andererseits sind die Einwanderer beim Zuzug hinreichend jung, um noch hohe Nettozahlungen an den Staat bis zum Eintritt des Rentenalters zu leisten.²⁵

2.4.2 Qualifikationsstruktur und Struktur des Anforderungsniveaus der Tätigkeiten

²⁵ Vgl. Storesletten (2004), Bonin et al. (2000) und Bonin (2015) zur fiskalischen Bilanz im Lebensverlauf.

Die Westbalkanregelung ist u.a. deshalb so umstritten, weil sie rechtlich keine Qualifikationsauflagen an die Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland stellt. Demgegenüber wird bei den Vergleichsgruppen der Staatsangehörigen aus dem Westbalkan, die auf Basis anderer rechtlicher Regelungen – beispielsweise als Hochqualifizierte oder Personen in Engpassberufen – zugezogen sind, der Zugang zum Arbeitsmarkt durch Anforderungen an die Qualifikation und die Ausübung von bestimmten Tätigkeiten beschränkt. Ähnliche Zugangsbeschränkungen determinieren auch für andere Drittstaatsangehörige die Qualifikationsstruktur und Struktur des Anforderungsniveaus der ausgeübten Tätigkeiten. Nur bei den Einwanderern aus den Hocheinkommensländern und den neuen Mitgliedsstaaten der EU unterliegt die Einwanderung keinen Qualifikationsrestriktionen. Vor diesem Hintergrund kommt der Qualifikationsstruktur und der Struktur des Anforderungsniveaus der ausgeübten Tätigkeiten eine besondere Bedeutung zu. Das Anforderungsniveau ist tätigkeitsbezogen. Es gilt typischerweise für den ausgeübten Beruf und ist unabhängig von der formalen Qualifikation der Person, die die Tätigkeit ausübt. In den IEB existieren für die meisten Personen mehrere Beschäftigungsbeobachtungen. Da sich in den ersten beiden Beschäftigungsjahren für gewöhnlich das Anforderungsniveau der Tätigkeit, nicht aber die Qualifikation der Person beim Beschäftigungswechsel ändern kann, erfolgt im Folgenden die Analyse der Qualifikation für die jeweiligen Personen (berücksichtigt wird nur die erste Beschäftigungsbeobachtung), während die Analysen zum Anforderungsniveau der Tätigkeiten für einzelne Beschäftigungen erfolgen.

Mehrheit besitzt mittlere berufliche Qualifikationen und übt qualifizierte Tätigkeiten aus

In der Beschäftigungsstatistik der BA, auf denen die IEB und die anderen hier verwendeten Registerdaten beruhen, gibt es große Gruppen, für die keine Qualifikationsangaben vorliegen. Dies betrifft überdurchschnittlich MigrantInnen, vor allem wenn sie erst vor kurzer Zeit eingewandert sind. Im Durchschnitt aller Erwerbspersonen in unserer Stichprobe fehlen für gut die Hälfte der Personen die Qualifikationsangaben, bei den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, sind es 71 Prozent (vgl. Tabelle 3). Es ist davon auszugehen, dass die fehlenden Angaben nicht gleich nach Qualifikationsniveaus verteilt sind: So fehlten in der Personengruppe, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen hat, bei 53 Prozent der Experten und Spezialisten, aber bei 71 Prozent der Fachkräfte und 76 Prozent der Helfer die Qualifikationsangabe. Insofern dürfte die vorliegende Verteilung der Qualifikationsangaben das durchschnittliche Qualifikationsniveau nach oben verzerren.

Durch entsprechende Imputationsverfahren kann ein Teil der fehlenden Qualifikationsangaben geschätzt werden. Bei den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, sinkt der Anteil mit fehlenden Qualifikationsangaben auf 65 Prozent. Die verzerrte Verteilung der Qualifikationsangaben nach den Tätigkeitsanforderungen bleibt bestehen. Insofern dürfen die Qualifikationsangaben nur mit großer Vorsicht interpretiert werden, weil sie insbesondere am oberen Ende des Qualifikationsspektrums die Anteile überschätzen.

Im Unterschied zu den Qualifikationsangaben liegen für fast alle Beschäftigte Angaben zum Anforderungsniveau der Tätigkeiten vor: Insgesamt fehlen nur bei 1,4 Prozent der Tätigkeiten die Angaben zum Anforderungsniveau der Tätigkeit und nur bei 0,3 Prozent der Tätigkeiten, die über die Westbalkanregelung zustande gekommen sind (vgl. Tabelle 3). Insofern dürften sich hier auch keine Verzerrungen durch fehlende Angaben ergeben. Damit können in diesem Abschnitt zwar keine unverzerrten Aussagen über die Verteilung der Qualifikationsniveaus, wohl aber sehr zuverlässige Aussagen über die Verteilung des Anforderungsniveaus der Tätigkeiten zwischen den einzelnen Gruppen getroffen werden.

Tabelle 3 **Vorliegende Angaben zur beruflichen Qualifikation und zum Anforderungsniveau der Tätigkeit nach Zuzugsgruppen in Prozent**

		Qualifikationsangaben bezogen auf alle Personen der jeweiligen Gruppe ¹	Qualifikationsangaben bezogen auf alle Personen der jeweiligen Gruppe ¹ , nach Imputation	Angaben zum Anforderungsniveau der Tätigkeit bezogen auf alle Beschäftigungsbeobachtungen der Gruppe ¹
Westbalkan: IEB & ZuWG	Westbalkanregelung	28,95	35,31	99,75
	Helfertätigkeiten, WBR	24,39	33,23	-
	Fachkraft, WBR	28,95	36,62	-
	Spezialist/Experte, WBR	46,73	55,13	-
	Hochqualifizierte (WB)	78,55	79,86	100,00
	Engpassberufe (WB)	62,03	70,91	99,97
	Asyl (WB)	32,15	40,50	96,54
IEB	Kroatien	43,02	45,86	98,35
	EU-2	30,70	31,93	99,35
	EU-8	36,95	38,28	98,41
	Hocheinkommensländer ²	56,33	58,31	100,00
	Sonstige Drittstaaten ³	36,91	42,39	96,17
	Deutsche	47,13	57,08	97,15
	Erwerbspersonen insgesamt	48,62	49,30	98,45

¹ Nur Personen, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

Quellen: Westbalkan: IEB und ZuWG 2016-2017, alle anderen Gruppen: IEB 2016-2017.

Obwohl Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch nehmen, keine Qualifikationsanforderungen nachweisen müssen, haben 59 Prozent der Personen, für die die Ausbildung erfasst bzw. imputiert wurde, eine berufliche (betriebliche oder außerbetriebliche) Ausbildung absolviert, die gemäß dem Eintrag der Arbeitgeber in der Beschäftigungsstatistik äquivalent zu einer mindestens zweijährigen deutschen Berufsausbildung ist. Für weitere 10 Prozent beobachten wir einen Hochschulabschluss.²⁶ Somit verfügen 69 Prozent über eine abgeschlossene Berufs- oder Hochschulausbildung (vgl. Tabelle 4), wobei der tatsächliche Anteil aufgrund der Verzerrung durch fehlende Angaben etwas geringer sein dürfte. Die Frauen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, und für die die Qualifikation beobachtet oder imputiert wurde (hier ist der Anteil mit 53 Prozent höher als bei Männern mit 33 Prozent), verfügen zu 19 Prozent im Vergleich zu 8 Prozent der entsprechenden Männer über einen Hochschulabschluss. Bei den Anteilen mit beruflichem Abschluss ergeben sich mit 57 Prozent der Frauen im Vergleich zu 59 Prozent der Männer hingegen keine großen Geschlechterunterschiede.

²⁶ Ohne Beschränkung auf Personen, die 26 Jahre oder älter sind, verringert sich der Anteil der Personen mit beruflichem Abschluss auf 48 Prozent und der Anteil der Hochschulabsolventen auf 9 Prozent.

Tabelle 4 Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen¹ (Anteile in Prozent)

		Keine Ausbildung	Beruflicher Abschluss	Hochschul- abschluss
Herkunft Westbalkan	Westbalkanregelung	31	59	10
	Hochqualifizierte (WB)	1	7	92
	Engpassberufe (WB)	11	81	8
	Asyl (WB)	63	30	8
Andere Migrantengruppen	Kroatien	26	58	16
	EU-2	47	39	14
	EU-8	26	57	17
	Hocheinkommensländer ²	6	10	84
	sonst. Drittstaaten ³	27	15	58
Alle Personen ab 26 die max. zwei Jahre beobachtet werden	Deutsche	23	35	42
	Erwerbspersonen insgesamt	35	31	35
Alle Personen ab 21 die max. zwei Jahre beobachtet werden	Deutsche	53	21	26
	Erwerbspersonen insgesamt	48	25	27
Gesamte 2%- Stichprobe der IEB	Deutsche	13	68	19
	Erwerbspersonen insgesamt	16	65	19

¹ Mit Ausschluss der letzten vier Kategorien (Deutsche und Erwerbspersonen insgesamt ab 21 Jahren sowie die gesamte 2%- Stichprobe der IEB) wurden für alle Vergleichsgruppen nur Personen berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

² Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB & ZuwG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

Auch die Struktur des Anforderungsniveau der Tätigkeiten zeigt – hier ergeben sich keine Verzerrungen durch fehlende Angaben –, dass mehr als die Hälfte der Tätigkeiten, die über die Westbalkanregelung zustande gekommen sind qualifizierte berufliche Tätigkeit sind: So sind 54 Prozent der Tätigkeiten auf Fachkraftniveau und zusätzliche 4 Prozent auf Spezialisten- oder Expertenniveau angesiedelt (vgl. Tabelle 5).²⁷ Frauen üben mit 55 Prozent häufiger als Männer (39 Prozent) Tätigkeiten auf Helferniveau aus. Entsprechend sind Frauen mit 40 Prozent seltener als Männer mit 57 Prozent auf Fachkraftniveau beschäftigt. Des Weiteren sind 6 Prozent der Tätigkeiten der Frauen im Vergleich zu 4 Prozent der Tätigkeiten der Männer auf Spezialisten- oder Expertenniveau angesiedelt (vgl. Tabelle 5).

²⁷ Ohne eine Beschränkung auf ein Mindestalter von 26 Jahren erhöht sich der Anteil der Tätigkeiten auf Helferniveau geringfügig von 42 auf 43 Prozent, der Anteil der Tätigkeiten auf Fachkraftniveau reduziert sich von 54 auf 53 Prozent und der auf Spezialisten- und Expertenniveau verbleibt bei 4 Prozent.

Tabelle 5 Beschäftigungsstruktur¹ nach Anforderungsniveau der Tätigkeiten (Anteile in Prozente)

		Helferniveau	Fachkraftniveau	Spezialisten-/ Expertenniveau
Herkunft Westbalkan	Westbalkanregelung	42	54	4
	Hochqualifizierte (WB)	2	12	87
	Engpassberufe (WB)	45	51	5
	Asyl (WB)	74	25	1
Andere Migrantengruppen	Kroatien	56	40	4
	EU-2	63	34	2
	EU-8	59	36	5
	Hocheinkommensländer ²	15	31	54
	sonst. Drittstaaten ³	46	29	25
Alle Personen ab 26 die max. zwei Jahre beobachtet werden	Deutsche	42	37	21
	Erwerbspersonen insgesamt	55	34	11
Alle Personen ab 21 die max. zwei Jahre beobachtet werden	Deutsche	38	38	24
	Erwerbspersonen insgesamt	54	34	12
Gesamte 2%- Stichprobe der IEB	Deutsche	22	55	23
	Erwerbspersonen insgesamt	26	53	21

¹ Mit Ausschluss der letzten vier Kategorien (Deutsche und Erwerbspersonen insgesamt ab 21 Jahren sowie die gesamte 2%- Stichprobe der IEB) wurden für alle Vergleichsgruppen nur Personen berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

² Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB & ZuwG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

Mit Ausnahme der Personengruppe, die die Regelungen für Hochqualifizierte für den Zuzug genutzt haben, üben die Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, zu höheren Anteilen qualifizierte Tätigkeiten aus als die anderen Vergleichsgruppen aus dem Westbalkan. Das heißt, dass ein höherer Anteil der Tätigkeiten, die von über die Westbalkanregelung Zugewanderten ausgeübt werden, auf Fachkraft-, Spezialisten- und Expertenniveau angesiedelt ist als bei Personengruppen, deren Zuzugswege eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt. Dies ist auch deswegen überraschend, weil diese Gruppe ein höheres durchschnittliches Qualifikationsniveau hat.

Unter den Vergleichsgruppen aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU ist das Qualifikationsniveau der Kroaten vergleichbar mit demjenigen der Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind. Das Qualifikationsniveau der Bulgaren und Rumänen ist dagegen im Durchschnitt deutlich niedriger. Das Niveau der ausgeübten Tätigkeiten ist bei den Kroaten etwas, bei den Bulgaren und Rumänen deutlich niedriger als bei den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben. Unter den sonstigen Drittstaatsangehörigen²⁸ ist das Qualifikations- und

²⁸ Ohne die acht Hauptherkunftsländer der Asylummigration.

Anforderungsniveau der Tätigkeiten im Durchschnitt ebenfalls niedriger als bei der Personengruppe, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen hat. Allein in der Vergleichsgruppe der Hocheinkommensländer ist sowohl das Qualifikations- als auch das Anforderungsniveau der Tätigkeit deutlich höher.

In der Vergleichsgruppe der BerufsanfängerInnen alle in Deutschland beobachteter Personen in einem Mindestalter von 26 Jahren und maximal zwei Jahren Berufserfahrung ist die Qualifikationsstruktur polarisiert: Auf der einen Seite ist der Anteil der Hochschulabsolventen mit 35 Prozent deutlich höher als unter der Gruppe, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen ist, andererseits ist auch der Anteil ohne abgeschlossene Berufsausbildung höher (35 im Vergleich zu 31 Prozent).²⁹ Die Struktur des Anforderungsniveaus der Tätigkeit der deutschen Staatsangehörigen in dieser spezifischen Alters- und Berufserfahrungsgruppe zeichnet sich durch einen erheblich höheren Anteil an Spezialisten- und Expertentätigkeiten aus im Vergleich zu den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben (21 zu 4 Prozent). Die Anteile der Beschäftigungen die auf Helfertätigkeit angesiedelt sind, sind identisch (mit jeweils 42 Prozent). Wird die Altersrestriktion auf 21 Jahre gesenkt, dann fällt unter den deutschen Berufsanfängern sowohl der Anteil der Hochschulabsolventen als auch der mit abgeschlossener Berufsausbildung – das dürfte darauf zurückzuführen sein, dass relativ viele in dieser Altersgruppe bereits vor Abschluss von Ausbildung und Studium beschäftigt sind. Allerdings ist in dieser Gruppe der Anteil der Beschäftigungen, die auf Experten- und Spezialistenniveau angesiedelt sind, deutlich höher, und der Anteil der Beschäftigungen auf Helferniveau geringer als unter den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch nehmen.

Bei den deutschen Staatsangehörigen insgesamt – also ohne Beschränkung des Alters und der maximalen Berufserfahrung – sind die Anteile der Beschäftigungen, die auf Helferniveau angesiedelt sind, weniger als halb so hoch wie unter den Beschäftigungen, die über die Westbalkanregelung entstanden sind, während der Anteil der Beschäftigungen, die auf Experten- und Spezialistenniveau angesiedelt sind, deutlich, und die auf Fachkraftniveau, etwas höher ist im Vergleich zu den Beschäftigungen, die über die Westbalkanregelung entstanden sind. Bei der in Deutschland lebenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt zeichnet sich ein ähnlicher Trend ab (vgl. Tabellen 4 und 5).

Bei aller Ungewissheit über die Qualifikationsstruktur aufgrund des hohen Anteils fehlender Angaben kann zumindest aus der Struktur des Anforderungsniveaus der Tätigkeiten der Personengruppe aus dem Westbalkan geschlossen werden, dass eine Mehrheit der Personen eine qualifizierte Fachkrafttätigkeit ausübt, auch wenn der Anteil der Tätigkeiten auf Helferniveau mit gut zwei Fünfteln recht hoch ist. Das unterscheidet die Beschäftigten, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, jedoch nicht von anderen in Deutschland beschäftigten Migrantengruppen aus Drittstaaten oder den neuen EU-Mitgliedsstaaten wie Bulgarien, Rumänien und Kroatien. Ein höheres Anforderungsniveau der beruflichen Tätigkeiten ergibt sich in der Stichprobe nur für die Einwanderer aus Hocheinkommensländern sowie der Personengruppe aus dem Westbalkan, die die Zugangswege für Hochqualifizierte in Anspruch genommen hat.

2.4.3 Match zwischen Anforderungsniveau der Tätigkeit und Qualifikation

²⁹ Bei der Interpretation muss auch berücksichtigt werden, dass der Anteil der fehlenden Qualifikationsangaben unter den deutschen Staatsangehörigen geringer ist, wodurch sich zusätzliche Verzerrungen im deskriptiven Vergleich ergeben.

Wie bei der Analyse zum Anforderungsniveau der Tätigkeiten erfolgt auch die Analyse zum Match zwischen Tätigkeit und Qualifikation auf Basis der ausgeübten Beschäftigungen (in den IEB existieren für eine Person mehrere Beschäftigungsbeobachtungen und der Match kann sich mit der Beschäftigung ändern). Bei 56 Prozent der Beobachtungen für Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben und für die Angaben zur beruflichen Qualifikation und zum Anforderungsniveau der Tätigkeit vorliegen³⁰ – entspricht die Qualifikation dem Anforderungsniveau der Tätigkeit. Während für 29 Prozent der Tätigkeiten dieser Personengruppe die berufliche Qualifikation höher ist als das Anforderungsniveau der Tätigkeit, trifft für 15 Prozent das Gegenteil zu (vgl. Abbildung 4).³¹ Insbesondere Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung üben häufiger eine Beschäftigung über ihrem Qualifikationsniveau aus. Das kann dadurch erklärt werden, dass in vielen Ländern berufliche Qualifikationen ohne Zertifikate „on-the-job“ erworben werden, die in Deutschland durch das duale Ausbildungssystem vermittelt werden. Diese Fähigkeiten haben im deutschen Arbeitsmarkt durchaus einen Wert. Daher beobachten wir auch unter der Personengruppe, die die Westbalkanregelung in Anspruch nimmt, Beschäftigte, deren Fähigkeiten es ihnen offenbar ermöglicht als Fachkraft, Spezialist oder Experte tätig zu sein, obwohl diese Fähigkeiten nicht wie in Deutschland üblich zertifiziert sind.

Deutlich höher ist jedoch der Anteil der Personen mit mittleren oder höheren Qualifikationen, die eine Tätigkeit unterhalb ihres Qualifikationsniveaus ausüben. Während der Anteil der HochschulabsolventInnen unter den Frauen höher als unter den Männern ist, sind die Tätigkeiten der Frauen häufiger als die der Männer auf Helferniveau angesiedelt. Beschäftigungen von Frauen sind mit 45 Prozent insgesamt häufiger unter ihrer Qualifikation angesiedelt als die von Männern mit 25 Prozent. Bei 48 Prozent der Beschäftigungen von Frauen und 58 Prozent der Beschäftigungen von Männern entspricht die Qualifikation der Anforderung und bei 7 Prozent der Beschäftigungen der Frauen im Vergleich zu 17 Prozent der Beschäftigungen der Männer ist die Anforderung höher als die Qualifikation. Alle diese Ergebnisse beziehen sich nur auf die Fälle bei denen die Qualifikation beobachtet bzw. imputiert werden konnte.

Der Anteil der Tätigkeiten, bei denen Qualifikationsniveau und Tätigkeitsanforderungen übereinstimmen, entspricht bei denjenigen, die über die Westbalkanregelung entstanden sind, im Durchschnitt dem Anteil der meisten Vergleichsgruppen. Dies ist ein etwas überraschendes Ergebnis, weil bei den meisten Vergleichsgruppen die Vorlage eines Arbeitsvertrags mit qualifikationsadäquater Beschäftigung Voraussetzung für die Erteilung eines Visums ist. Insofern wäre bei diesen Gruppen deutlich höhere Anteile mit qualifikationsadäquater Beschäftigung zu erwarten gewesen. Höher sind die Anteile passgenauer Beschäftigungen mit 85 Prozent nur bei Hochqualifizierten aus den Westbalkanländern und mit 63 Prozent bei den Beschäftigten aus den Hocheinkommensländern. Wie für die Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, liegen auch bei den anderen Migrantengruppen die Anteile, die unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt wurden, höher, als die Anteile, die über ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt wurden.

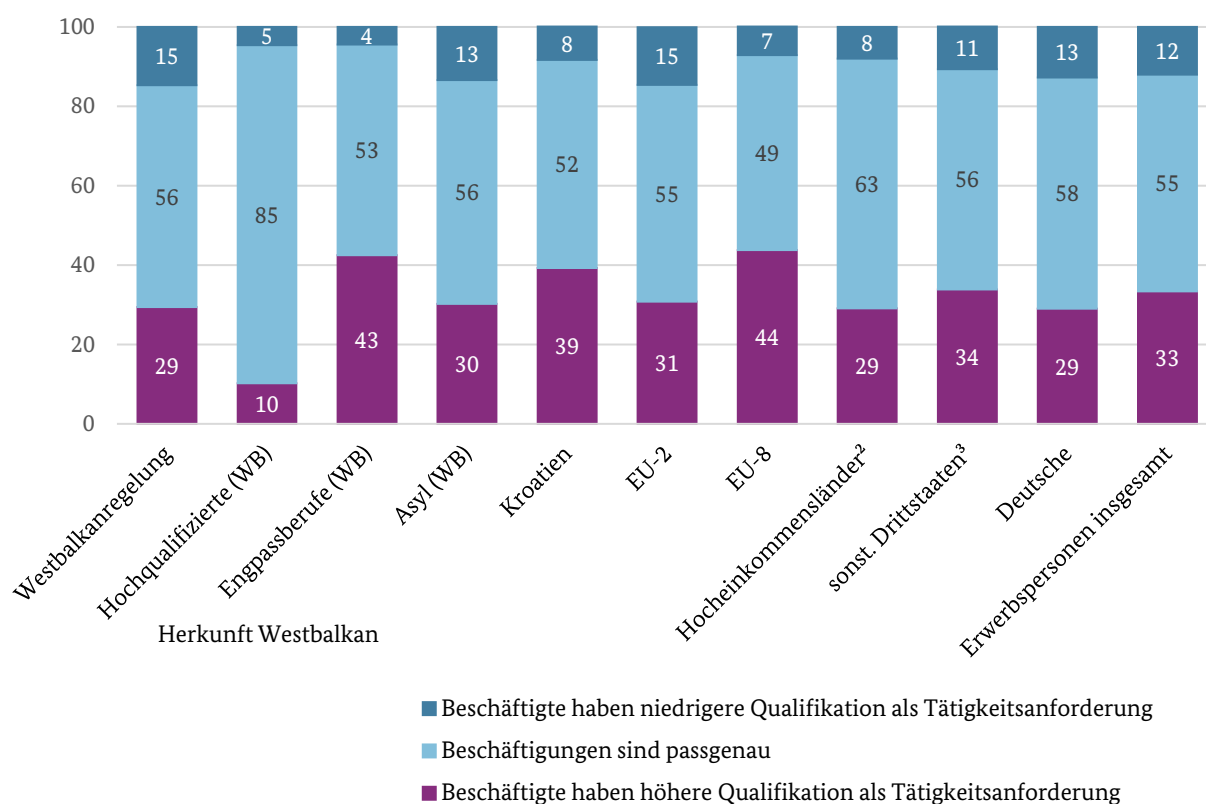
Unter den Tätigkeiten von deutschen BerufsanfängerInnen in einem Alter ab 26 Jahren entspricht der Anteil überqualifizierter Beschäftigungen mit 29 Prozent dem Niveau der Tätigkeiten die über die Westbalkanregelung entstanden sind, während der Anteil unterqualifizierter Tätigkeiten, mit 13

³⁰ Die hohen Anteile der Personen, für die keine Angaben zur Qualifikation vorliegen, schränken die hier vorgestellten Ergebnisse zum *Mismatch* zwischen Qualifikationsstruktur und Struktur des Anforderungsniveau der Tätigkeiten stark ein. Dies ist bei der Interpretation zu berücksichtigen.

³¹ Ohne eine Beschränkung auf Personen ab 26 Jahren reduziert sich der Anteil der Tätigkeiten, bei denen die Qualifikation der Beschäftigten höher als die Tätigkeitsanforderung ist, auf 27 Prozent und der Anteil der Tätigkeiten, bei denen das Gegenteil der Fall ist, erhöht sich auf 19 Prozent. Bei 55 Prozent aller Tätigkeiten, die über die Westbalkanregelung entstanden sind, entspricht die Qualifikation dem Anforderungsniveau.

Prozent geringfügig niedriger ist. Unter allen deutschen Berufsanfängern, die 21 Jahre und älter sind, liegt der Anteil der Tätigkeiten bei denen das Qualifikationsniveau über dem Anforderungsniveau der Tätigkeit liegt nur bei 18 Prozent. Der niedrigere Wert als für deutsche Berufsanfänger, die 26 Jahre und älter sind, kann durch hohe Anteile an jungen Personen, die vor Abschluss einer Ausbildung oder eines Studiums in den Arbeitsmarkt eintreten, erklärt werden. Im Durchschnitt liegt der Anteil der Beschäftigungen, bei dem die Qualifikationen über dem Anforderungsniveau der Tätigkeit liegt, für die deutschen Staatsangehörigen wie auch für alle Beschäftigten in Deutschland (ohne Begrenzung des Alters und der Berufserfahrung) bei 22 bis 23 Prozent (nicht in Abbildung 4 enthalten).

Abbildung 4 Anteile der Tätigkeiten, bei denen das Anforderungsniveau der Tätigkeit das berufliche Qualifikationsniveau der Beschäftigten¹ übersteigt, unterschreitet oder passgenau ist; in Prozent



¹ Nur Personen, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

² Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB & ZuwG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

2.4.4 Branchenstruktur der Beschäftigung

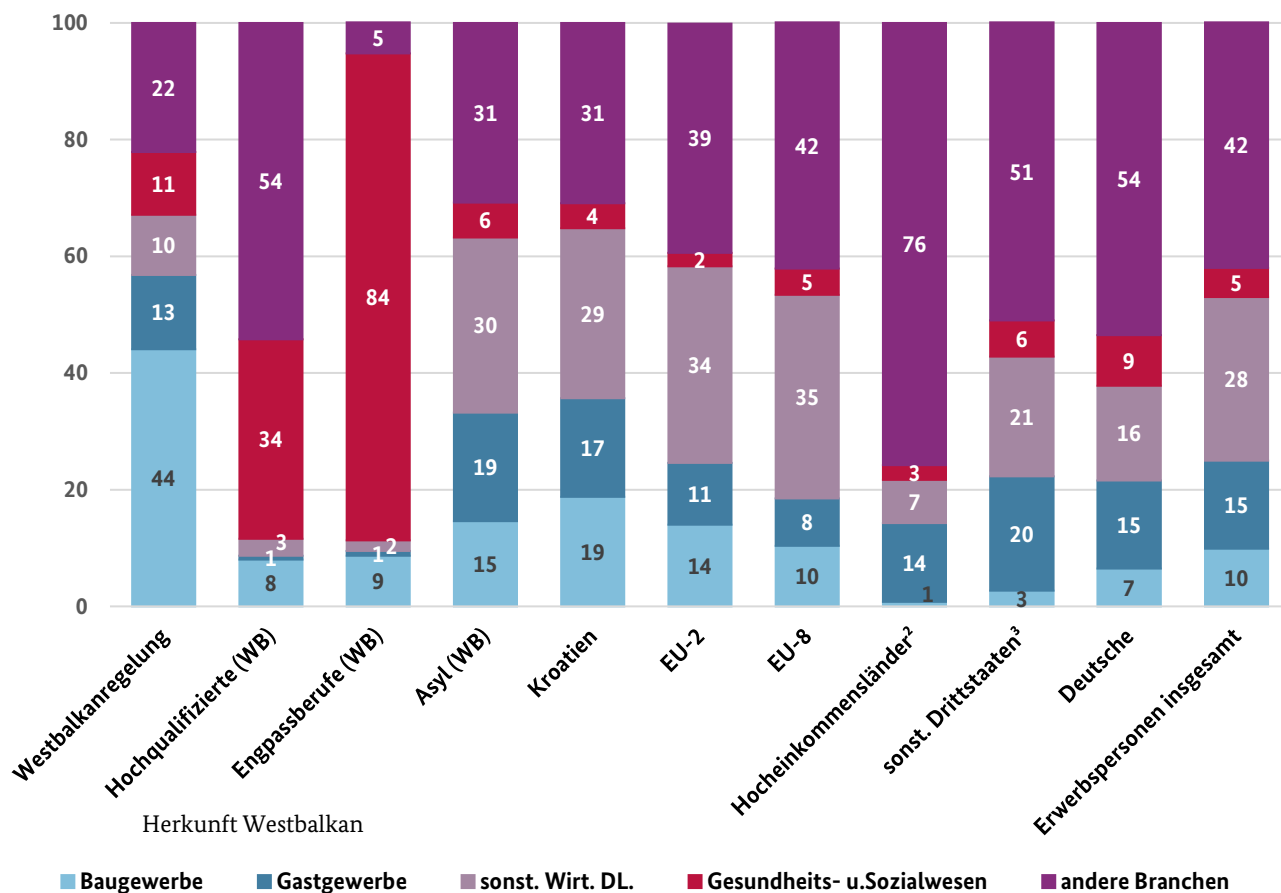
Die Branchenstruktur der Tätigkeiten, die über die Westbalkanregelung zustande gekommen sind, unterscheidet sich zum Teil deutlich von der Branchenstruktur der Tätigkeiten, in denen andere Migrantengruppen beschäftigt sind. So entfällt mit 44 Prozent ein außergewöhnlich hoher Anteil auf das Baugewerbe, gefolgt vom Gastgewerbe (13 Prozent), dem Gesundheits- und Sozialwesen (11

Prozent) und den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (10 Prozent).³² Demgegenüber entfallen bei Tätigkeiten von Personen aus dem Westbalkan, die über andere Zuzugswege gekommen sind, sehr viel höhere Anteile auf das Gesundheits- und Sozialwesen. Dies gilt für Tätigkeiten von Personen, die über die Zuzugswege für Hochqualifizierte bzw. über Zuzugswege gekommen sind, die eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen. Hier muss berücksichtigt werden, dass die Mehrheit der Berufe im Gesundheits- und Sozialwesen reglementiert sind. Entsprechend benötigen die Personen zur Berufsausübung eine Anerkennung ihrer Abschlüsse und ggf. zusätzliche Qualifikationen, sodass häufiger andere Zugangswege (mit womöglich kürzeren Wartezeiten auf Visitermine) genutzt werden. Dies kann auch auf die gezielte Rekrutierung von Fachkräften im Gesundheitsbereich, etwa im Zuge bilateraler Vermittlungsabsprachen, zurückzuführen sein, die den Arbeitsmarktzugang stark nach ausgewählten Berufsgruppen reguliert. Auch kann hier möglicherweise die Anerkennung, insbesondere in reglementierten Berufen, leichter erreicht werden. Bei Tätigkeiten anderer Migrantengruppen außerhalb des Westbalkans entfallen auf das Baugewerbe deutlich geringere, auf andere Sektoren wie die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, das Hotel- und Gastgewerbe, vor allem aber auf die sonstigen Branchen, die bei den Tätigkeiten der Beschäftigten aus dem Westbalkan nur gering vertreten sind, deutlich höhere Anteile (vgl. Abbildung 5). In Abbildung 15 im Anhang wird ergänzend die Verteilung der Tätigkeiten der Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, aufgeteilt auf 20 Branchen gezeigt.

Wie Abbildung 16 im Anhang zeigt, beträgt der Anteil an Helfertätigkeiten in den Branchen zwischen rund 40 Prozent im Bau- und Gastgewerbe, rund 50 Prozent bei Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen und rund 60 Prozent im Gesundheits- und Sozialwesen.

³² Ohne die Beschränkung auf Personen die 26 Jahre oder älter sind, verändert sich der Anteil der Tätigkeiten im Baugewerbe auf 42 Prozent, im Gastgewerbe auf 15 Prozent, im Gesundheits- und Sozialwesen auf 12 Prozent und in anderen Branchen auf 21 Prozent. Der Anteil der Tätigkeiten in Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen verbleibt bei 10 Prozent.

Abbildung 5 Branchenstruktur der Tätigkeiten nach Vergleichsgruppen der Beschäftigten¹
(Anteile in Prozent)



¹ Nur Personen, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

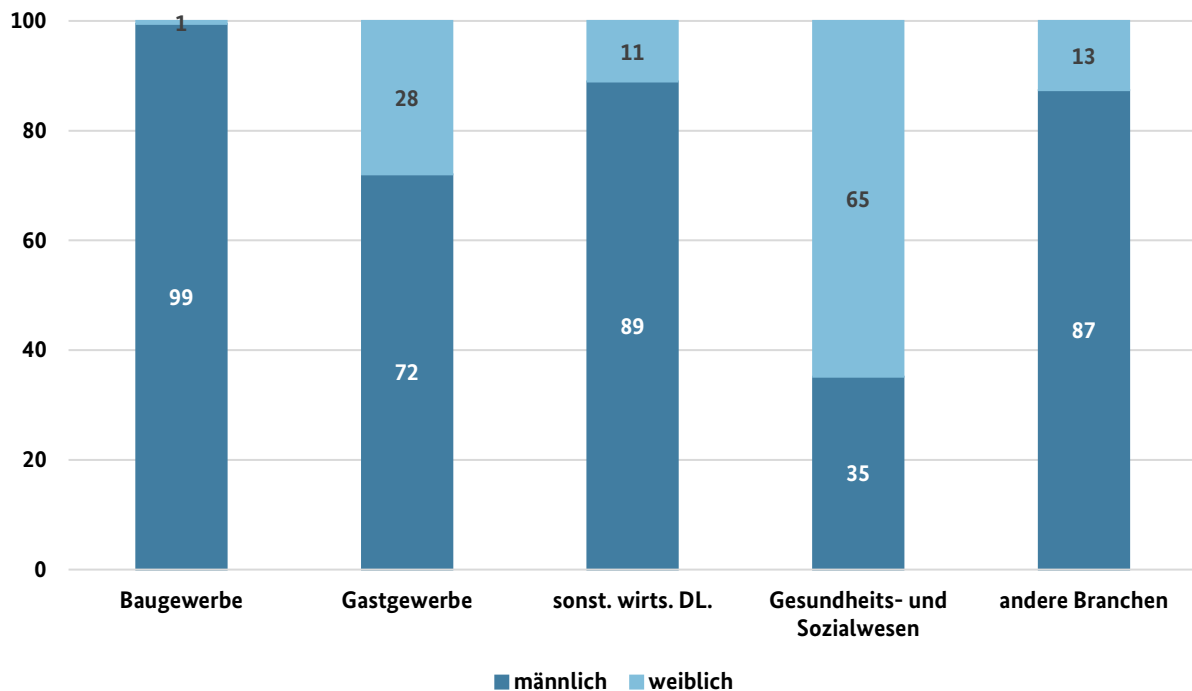
² Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB & ZuwG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

Die Branchenstruktur der Beschäftigung könnte, wie oben diskutiert, in engem Zusammenhang mit der Genderstruktur der Einwanderung im Rahmen der Westbalkanregelung stehen. So ist der Frauenanteil im Baugewerbe mit 1 Prozent, bei Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (11 Prozent) und den sonstigen Branchen (13 Prozent) sehr niedrig, dagegen im für die gesamten Zuzüge nach der Westbalkanregelung weniger relevanten Branchen wie dem Gesundheits- und Sozialwesen (65 Prozent) und dem Hotel- und Gastgewerbe (28 Prozent) deutlich höher (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6 Struktur der Beschäftigten¹, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, nach Geschlecht und Branchen. Anteile in Prozent.



¹ Nur Personen, die ihre erste Beschäftigung nach der Westbalkanregelung in einem Alter von 26 Jahren oder älter aufgenommen haben.

Quellen: IEB und ZuwG 2016-2017.

2.4.5 Verdienste

Berechnungsmethode

Die Verdienste (Löhne und Gehälter) werden in den IEB auf Basis des Monatsgehalts als Bruttotagesentgelte berechnet und beziehen sich auf einen Kalendertag. Arbeitszeiten werden in den IEB³³ nicht erhoben, es wird aber zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigung unterschieden. Bei den betrachteten Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen der Westbalkanregelung handelt es sich zu 84 Prozent um Vollzeit- und zu 16 Prozent um Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse.³⁴ Frauen sind zu 28 Prozent, Männer zu 14 Prozent teilzeitbeschäftigt. Zur Vergleichbarkeit werden im Folgenden nur die Entgelte von Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt. Für die Berechnung eines Stundenlohns wird von einer durchschnittlichen tariflichen Arbeitszeit von 39 Stunden pro Woche ausgegangen.³⁵ Auf Basis des Arbeitszeitkalenders 2017 des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung liegt die tarifliche Vollzeit-Wochenarbeitszeit der meisten hier betrachteten

³³ Das trifft für den gesamten Beobachtungszeitraum zu.

³⁴ Ohne Beschränkung auf Personen, die 26 Jahre oder älter sind, erhöht sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten auf 17 Prozent.

³⁵ Der Tagesverdienst bezieht sich hier auf einen Kalendertag (durchschnittlich 30,4 Tage pro Monat). Der Tagesverdienst wurde mit 30,4 multipliziert um das Monatsentgelt zu ermitteln und zur Berechnung des Stundenlohnes wurde das Monatsentgelt durch $(39 \times 4,35)$ geteilt. Beispiel: $[(68 \times 30,4) / (39 \times 4,35)] = 12,19$. Als ähnliche vereinfachende Alternative wäre es möglich, den Stundenlohn auf Basis des Jahresgehalts zu berechnen. Kompliziertere Schätzverfahren sind nur bedingt hilfreich, da die exakte Wochenarbeitszeit nicht vorliegt und Vollzeitbeschäftigten einerseits bei 30 Stunden pro Woche beginnen können und die tatsächliche Arbeitszeit andererseits in den meisten Fällen über der vereinbarten Arbeitszeit liegt. Die Daten geben damit keine Informationen, ob es in Ausnahmefällen zu einer Unterschreitung des Mindestlohnes kam. Ebenso können keine Aussagen getroffen werden, in welchem Maße es zu unbezahlten Überstunden kam. Grundsätzlich gilt, dass bei niedrigeren Tagesentgelten im Durchschnitt die Wochenarbeitszeit geringer ist, sodass am unteren Ende der Verteilung das tatsächliche Niveau der Stundenlöhne eher unterschätzt wird, während die Verzerrungen bei den mittleren Stundenverdiensten (Median) eher gering ausfallen dürften.

Branchen bei 39 Stunden, nur für das Bauhauptgewerbe nennt der Arbeitszeitkalender 40 Stunden (vgl. Bispinck/Schulten 2017).

Die Verdienste im Vergleich

Für Personen, die im Rahmen der Westbalkanregelung in Deutschland Vollzeit beschäftigt waren, betrug der mittlere Bruttotagesverdienst (Median) im Beobachtungszeitraum 68 Euro. Das entspricht einem mittleren Bruttostundenverdienst von 12 Euro (vgl. Abbildung 7)³⁶. Während Frauen im Mittel 11,60 Euro pro Stunde verdienten, verdienten Männer im Mittel 12,20 Euro. Von 2016 auf 2017 hat sich der mittlere Bruttostundenverdienst um 3 Prozent erhöht. Personen, die den Betrieb gewechselt haben, konnten im Mittel ihren Bruttostundenverdienst um 4 Prozent gegenüber den Bruttostundenverdiensten vor dem Wechsel erhöhen.

Die mittleren Bruttostundenverdienste von ArbeitnehmerInnen der Vergleichsgruppen – für die ebenfalls die Beschränkung auf eine maximale Dauer der Beschäftigung von zwei Jahren gilt – fallen sehr ähnlich oder mitunter auch niedriger aus. Personen aus Kroatien oder Bulgarien und Rumänen oder EU-8 verdienen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren mit 10 bis 11 Euro im Mittel weniger als Personen, die über die Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt sind. Deutlich höher fallen die Medianverdienste nur bei den Personen aus dem Westbalkan aus, die eine Zuzugsregelung für Hochqualifizierte in Anspruch genommen haben (22 Euro) und unter den Beschäftigten aus den Hocheinkommensländern (25 Euro).

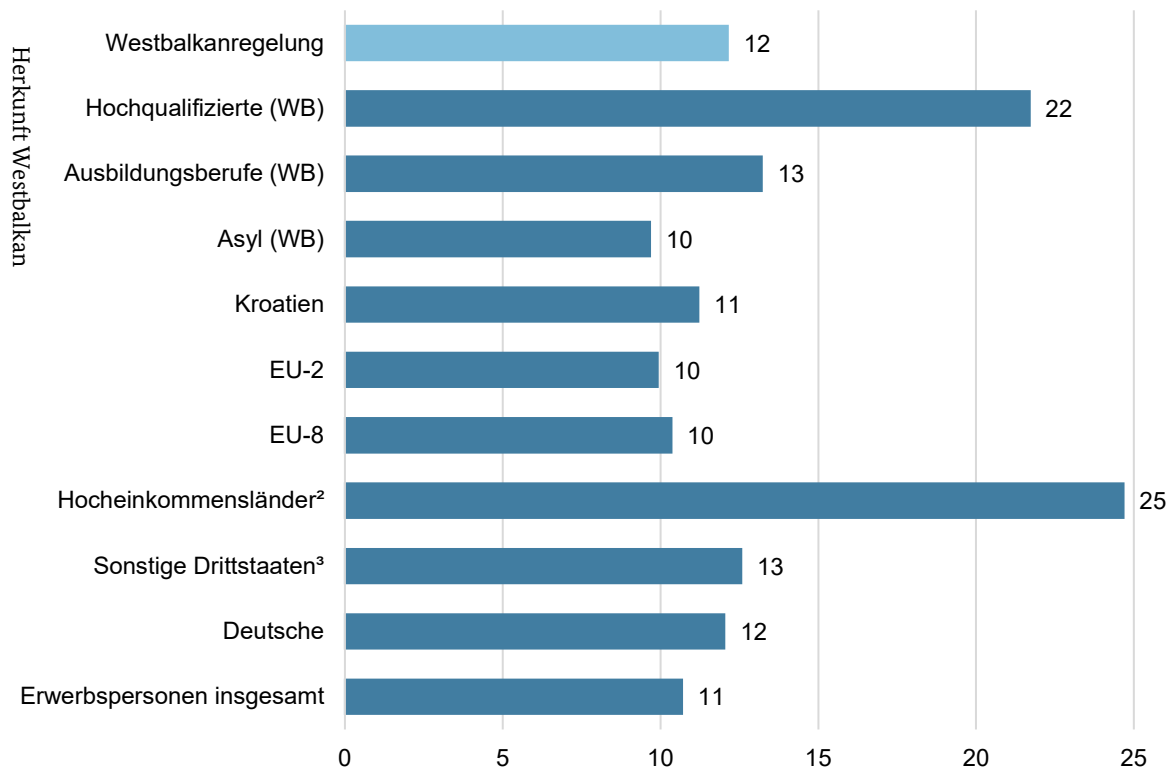
Demgegenüber zeigen sich auch keine Unterschiede in den Bruttoverdiensten zu den Berufsanfängern deutscher Staatsangehörigkeit bzw. der Berufsanfänger insgesamt in Deutschland: Im Mittel der Zweiprozentstichprobe aller Beschäftigten in den IEB verdienen ArbeitnehmerInnen im Alter von 26 Jahren und älter in den ersten beiden Beschäftigungsjahren 11 Euro, die Berufsanfänger mit deutscher Staatsangehörigkeit 12 Euro. Die mittleren Stundenlöhne der Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, entsprechen also in den ersten beiden Beschäftigungsjahren denjenigen der deutschen Staatsangehörigen im Alter von mindestens 26 Jahren und sind geringfügig höher als diejenigen der Berufsanfänger im Alter von 26 Jahren unter den Beschäftigten insgesamt. Ohne die Beschränkung auf Berufsanfänger sowie ohne die Festlegung des Mindestalters auf 26 Jahre, beläuft sich der mittlere Bruttostundenlohn von deutschen Staatsangehörigen sowie von allen Beschäftigten in Deutschland auf 16 bis 17 Euro (nicht in Abbildung 7 enthalten). Die Verdienste der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, belaufen sich also in den ersten beiden Beschäftigungsjahren auf 74 Prozent der mittleren Verdienste von allen Beschäftigten in Deutschland.

Unter Berufsanfängern, die 21 Jahre und älter sind, beträgt der Medianstundenlohn auch nach Einführung des Mindestlohns für Deutsche 12 Euro und für die Beschäftigten insgesamt nur 10 Euro (nicht in Abbildung 7 enthalten). Das vergleichsweise niedrige Verdienstniveau ist auf die Beschränkung auf die ersten beiden Beschäftigungsjahre zurückzuführen.

³⁶ Auch ohne Beschränkung auf Personen die 26 Jahre oder älter sind, beträgt der Median-Bruttostundenlohn 12 Euro (es ergibt sich eine Veränderung von 12,13 Euro auf 11,90 Euro).

Abbildung 7 Vergleich des mittleren Bruttostundenlohns zwischen den nach der Westbalkanregelung Beschäftigten und den Vergleichsgruppen¹

Mittlerer Bruttostundenlohn in Euro



¹ Nur Personen, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

² Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne Hauptasylherkunftsländer: Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB und ZuwG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

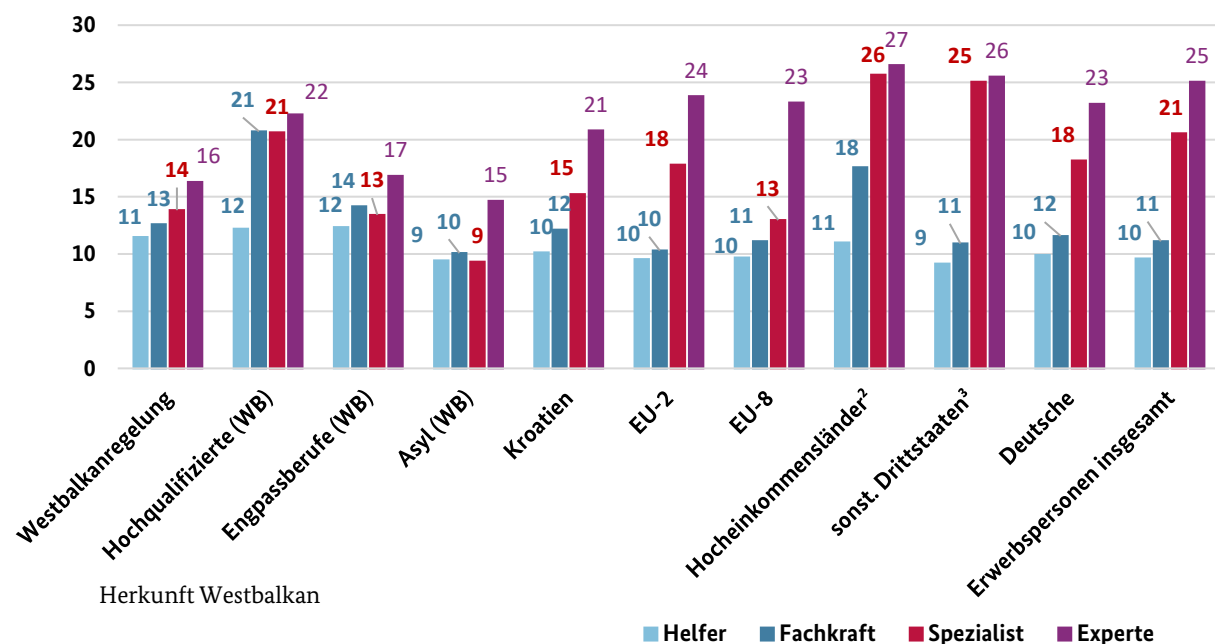
Eine Differenzierung der mittleren Bruttostundenverdienste nach Anforderungsniveau der Tätigkeit zeigt, dass die Verdienste in den ersten beiden Beschäftigungsjahren bei der Gruppe, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen hat, sehr viel weniger schwankt als bei den anderen Vergleichsgruppen. Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch nehmen, verdienen auf Helferniveau im Mittel 11 Euro, auf Fachkraftniveau 13 Euro, auf Spezialistenniveau 14 Euro und auf Expertenniveau 16 Euro pro Stunde (vgl. Abbildung 8). Ähnlich fallen die Medianstundenlöhne für Personen aus dem Westbalkan aus, die einen Zuzugsweg gewählt haben, der eine berufliche Ausbildung voraussetzt. Bei Personen, die als Asylbewerber zugezogen sind, ist das mittlere Lohnniveau dagegen niedriger. Hier belaufen sich die mittleren Löhne auf 9 Euro für Tätigkeiten auf Helferniveau, 10 Euro für Fachkrafttätigkeiten und 9 bzw. 15 Euro für Tätigkeiten auf Spezialisten und Expertenniveau.

Deutlich mehr als die Personen, die im Rahmen der Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt sind, verdienen MigrantInnen aus anderen Herkunftsländergruppen am oberen Ende des Tätigkeitsspektrums, also als Experten und Spezialisten. Dies gilt insbesondere für die Hocheinkommensländer, aber auch für die neuen Mitgliedsstaaten der EU und die sonstigen Drittstaatsangehörigen. Demgegenüber fällt das Lohnniveau im Bereich der Helfer- und Fachkrafttätigkeiten von Personen, die über die Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt sind, und den Vergleichsgruppen recht ähnlich aus. Das gilt auch für die Beschäftigten mit deutscher

Staatsangehörigkeit bzw. die Beschäftigten in Deutschland insgesamt. Hier sind die Löhne von Berufsanfängern bei Tätigkeiten auf Helfer und Fachkraftniveau vergleichbar, während die Verdienste bei Tätigkeiten auf Experten- und Spezialistenniveau deutlich höher ausfallen als bei Tätigkeiten, die über die Westbalkanregelung zustande gekommen sind. Auffällig ist, dass die Löhne und Gehälter der Personen aus den Hoheinkommensländern in den ersten beiden Beschäftigungsjahren diejenigen der Berufsanfänger in Deutschland (die 21 Jahre und älter sind) übersteigen. Das kann auf die Altersstruktur, aber auch die positive Selektion der Beschäftigten aus dieser Ländergruppe zurückgeführt werden.

Abbildung 8 Mittlerer Bruttostundenlohn der über die Westbalkanregelung Beschäftigten und verschiedener Vergleichsgruppen nach Anforderungsniveau der Tätigkeit¹

Mittlerer Bruttostundenlohn in EURO



¹ Nur Personen, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

² Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

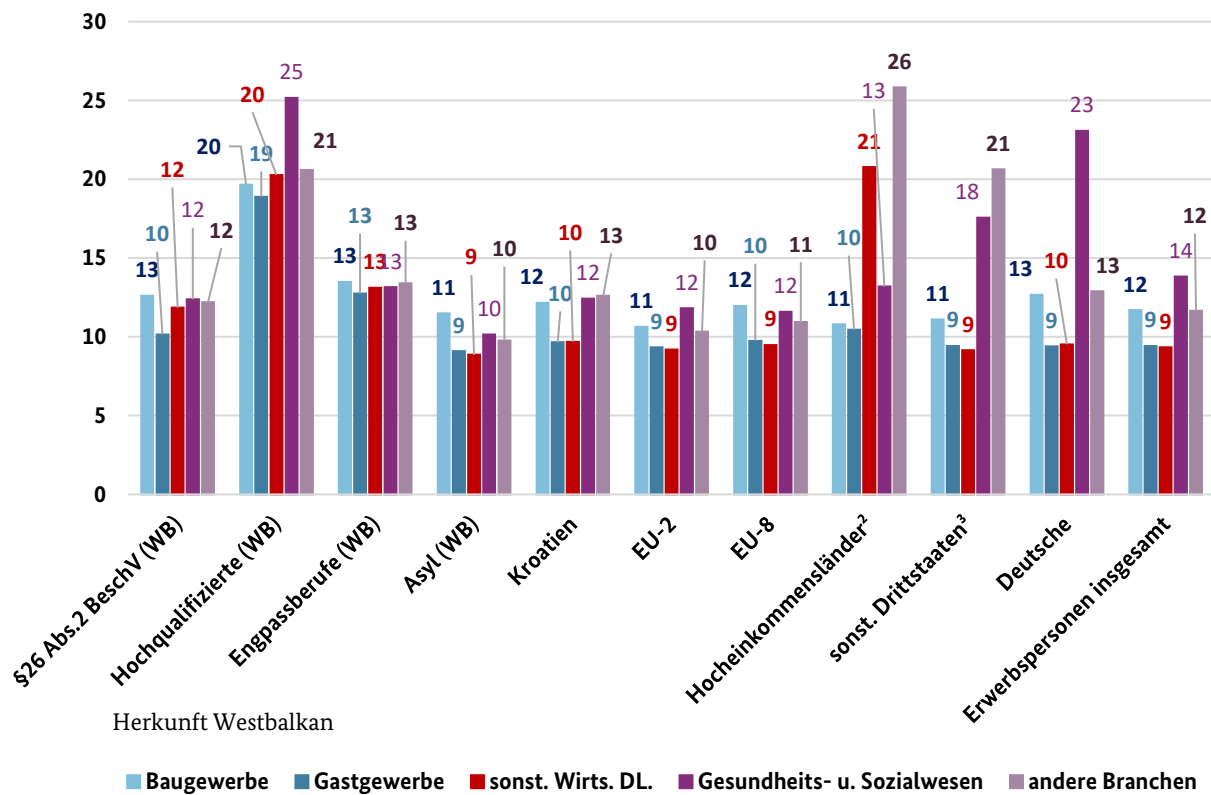
³ Andere Drittstaatsangehörige ohne Hauptasylherkunftsländer: Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB und ZuwG 2016-2017 alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

Wie Abbildung 9 zeigt, fallen die Unterschiede der mittleren Bruttostundenlöhne nach Branchen geringer aus. Für Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland zugezogen sind, fällt der Medianstundenlohn im Baugewerbe mit 13 Euro und im Gastgewerbe mit 10 Euro geringfügig höher aus als der mittlere Stundenlohn aller Berufsanfänger in Deutschland im Alter von 26 Jahren und älter. Ähnliches gilt auch für die meisten anderen Branchen. Auffällig ist, dass im Gesundheits- und Sozialwesen die deutschen Staatsangehörigen genauso wie Personen aus dem Westbalkan, die die Einwanderungsregelungen für Hochqualifizierte in Anspruch genommen haben, deutlich mehr verdienen als die anderen Vergleichsgruppen. Dies kann möglicherweise darauf zurückgeführt werden, dass der Anteil der Ärzte und anderer Hochqualifizierter hier höher ist als etwa der Anteil der Pflegeberufe. Gleiches gilt für die sonstigen Branchen für die Personengruppe aus den Hoheinkommensländern.

Abbildung 9 Mittlerer Bruttostundenlohn der über die Westbalkanregelung Beschäftigten und verschiedener Vergleichsgruppen nach Branchen¹

Mittler Bruttostundenlohn in EURO



¹ Nur Personen, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden, und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

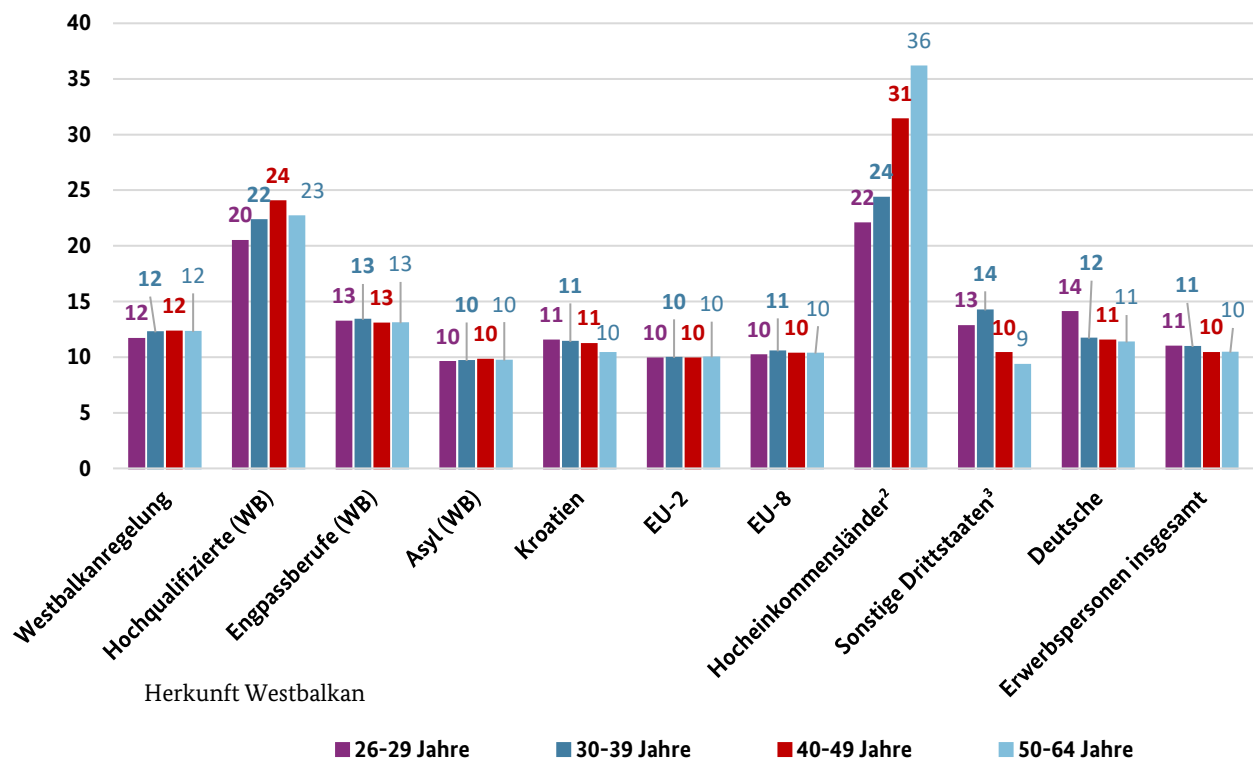
² Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne Hauptasylherkunftsländer: Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB & ZuwG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017

Die Varianz der Verdienste nach Altersgruppen ist in den ersten beiden Beschäftigungsjahren für die Beschäftigten, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, wie auch für die meisten Vergleichsgruppen sehr gering. Ausnahme sind hier wieder die Beschäftigten aus den Hocheinkommensländern, in denen die Verdienste mit dem Lebensalter deutlich steigen (vgl. Abbildung 10). Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass hier die im Ausland erworbene Berufserfahrung im deutschen Arbeitsmarkt, anders als bei den anderen Herkunftsländergruppen, honoriert wird.

Abbildung 10 Mittlerer Bruttostundenlohn von über die Westbalkanregelung Beschäftigten und verschiedener Vergleichsgruppen nach Altersgruppen¹



¹ Nur Personen, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

² Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne Hauptasylherkunftsländer: Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB und ZuwG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

Schließlich werden im Anhang in Tabelle 9 noch die Bruttoverdienste pro Kalendertag in Anteilen an der Gesamtgruppe von Vollzeitbeschäftigten, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, dargestellt. Hier zeigt sich, dass 40 Prozent der Beschäftigten mehr als 2200 Euro brutto verdienen. Dieser Anteil liegt auch unter Helfern bei 30 Prozent. In den unteren vier Verdienstklassen (<1600, 1600-1800, 1800-2000, 2000-2200) liegen die Anteile relativ gleichverteilt bei knapp 20 Prozent.

2.4.6 Beschäftigungsstabilität

Da nicht nur Personen berücksichtigt wurden, die während des gesamten Untersuchungszeitraums durchgehend beschäftigt waren, können wir auch Lücken in den Beschäftigungsverläufen sowie Episoden des Leistungsbezugs beobachten. Der ganz überwiegende Teil der Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, ist durchgehend beschäftigt. Durchschnittlich sind die Personen bis zum letzten Beobachtungszeitpunkt 269 Tage (knapp neun Monate) in einem Betrieb und 291 Tage (neuneinhalb Monate) insgesamt beschäftigt. Hier muss berücksichtigt werden, dass die meisten Personen ihre Beschäftigungen erst nach dem und nicht zum 1. Januar 2016 begonnen haben. Für nur 8 Prozent der Personen, die die Beschäftigung nach der Westbalkanregelung mit einem Mindestalter von 26 Jahren aufgenommen haben, existieren in den Prozessdaten der BA Lücken von mehr als 14 Tagen ohne Einträge. Lücken von mehr als 61 Tagen werden nur für 4 Prozent der

Beschäftigten beobachtet.³⁷ Hierbei ergeben sich keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern. 63 Prozent der Beschäftigungslücken von 14 Tagen und 65 Prozent der Beschäftigungslücken von 61 Tagen beginnen zu Jahresanfang im Monat Januar, allerdings ergeben sich zwischen dem Baugewerbe und dem Gesamtdurchschnitt keine wesentlichen Differenzen. Auf saisonale Ursachen kann deshalb nur bedingt geschlossen werden.

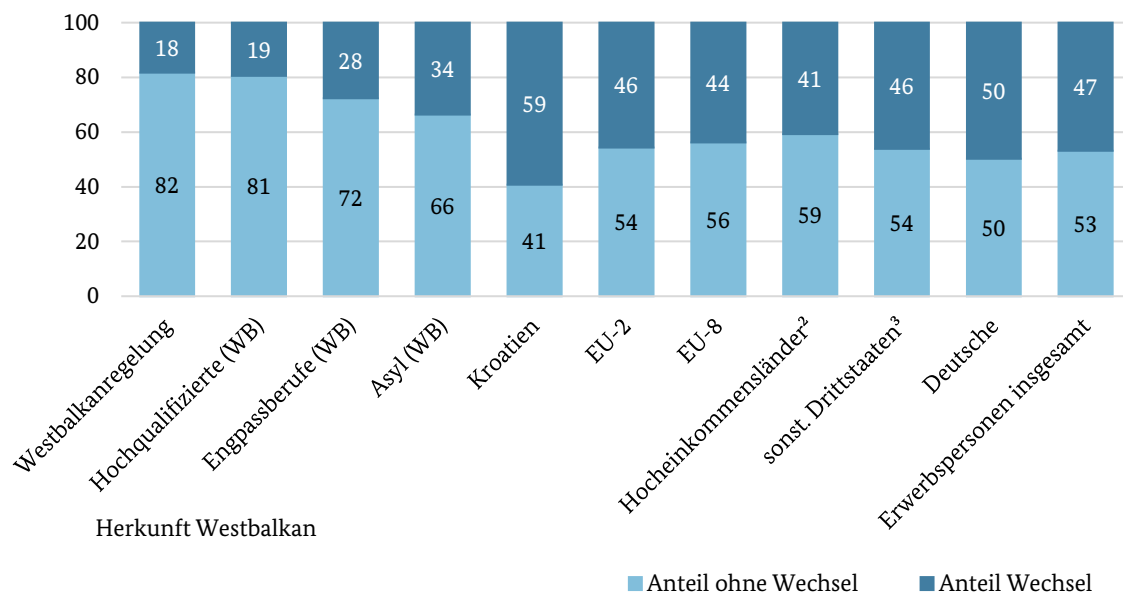
Nach einer Lücke folgen dann wieder Episoden der Beschäftigung oder – in sehr seltenen Fällen – des Leistungsbezugs. Die Beschäftigungslücken müssen nicht unbedingt Erwerbslosigkeitsepisoden in Deutschland sein. Die häufigste Ursache dürften Unterbrechungen durch Aufenthalte in den Herkunftsländern aus privaten oder mitunter beruflichen Gründen sein, die auch bei anderen Migrantengruppen zu beachten sind. Auch bei deutschen Staatsangehörigen sind immer wieder Unterbrechungen der Erwerbsbiografien zu beobachten. Die Daten selbst geben keinen Aufschluss über die Ursachen.

Auch die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse ist im Vergleich zu andern Gruppen hoch: Nur 18 Prozent der Personen, die über die Westbalkanregelung zugezogen sind, haben in den ersten beiden Beschäftigungsjahren mindestens einmal den Betrieb gewechselt. Diese Anteile sind sehr viel geringer als bei allen anderen Vergleichsgruppen (vgl. Abbildung 11).³⁸ Frauen haben mit 25 Prozent geringfügig häufiger als Männer mit 17 Prozent den ersten Betrieb gewechselt. Der Vergleich zu anderen Gruppen kann leicht dadurch verzerrt sein, dass wir die meisten Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland zugezogen sind – im Gegensatz zu den anderen Vergleichsgruppen – keine vollen 24 Monate beobachten. Allerdings fallen die Unterschiede zu den Vergleichsgruppen recht groß aus: Nur unter den Personen aus den Westbalkanstaaten, die die Zuzugsregelungen für Hochqualifizierte in Anspruch genommen haben, ist der Anteil der Betriebswechsler mit 19 Prozent ähnlich niedrig, während wir bei den anderen Vergleichsgruppen Anteile von durchschnittlich 43 Prozent beobachten. Am höchsten ist der Anteil der Betriebswechsler unter den kroatischen Staatsangehörigen mit 59 Prozent.

³⁷ Ohne Beschränkung auf Personen, die 26 Jahre oder älter sind ändern sich diese Anteile nicht.

³⁸ Ohne Beschränkung auf Personen, die 26 Jahre oder älter sind ändert sich der Anteil nicht.

Abbildung 11 **Anteile von Personen¹, die in den ersten beiden Jahren nach Aufnahme der ersten Beschäftigung in Deutschland mindestens einmal den Betrieb gewechselt haben, in Prozent**



¹ Nur Personen, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

² Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne Hauptasylherkunftsländer: Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB & ZuwG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

Wie in Abbildung 17 im Anhang gezeigt wird, variiert der Anteil der Personen, für die ein Betriebswechsel beobachtet wird, kaum nach Anforderungsniveau der Tätigkeit und beträgt 19 Prozent für Helfertätigkeiten, 18 Prozent für Fachkrafttätigkeiten und 20 Prozent für Spezialisten- und Expertentätigkeiten. Bei dieser Analyse muss berücksichtigt werden, dass sich das Anforderungsniveau der Tätigkeit mit einem Wechsel ändern kann. Hier wurde für die Analyse das Anforderungsniveau der Tätigkeit der ersten Beschäftigungsbeobachtung zu Grunde gelegt.

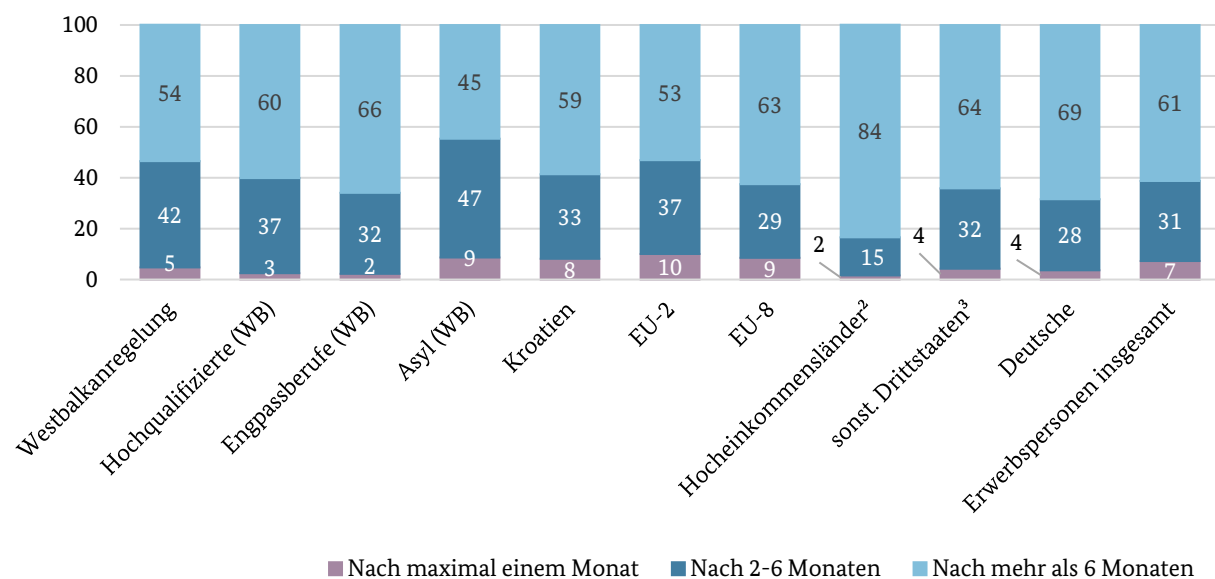
Nur 5 Prozent aller Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen und den Betrieb gewechselt haben, haben diesen Betriebswechsel innerhalb des ersten Monats vollzogen (vgl. Abbildung 12). Das entspricht weniger als 1 Prozent aller Personen, die über die Westbalkanregelung zugezogen sind und eine Beschäftigung aufgenommen haben. Zwischen den Geschlechtern ergeben sich im Hinblick auf die Verweildauer im ersten Betrieb nur geringe Unterschiede. 42 Prozent der Betriebswechsler, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, haben nach zwei bis sechs Monaten, 54 Prozent nach mehr als sechs Monaten den Betrieb gewechselt.³⁹ Dies entspricht den meisten anderen Gruppen.

Insgesamt lassen sich aus den Daten keine Hinweise darauf ableiten, dass die Westbalkanregelung zur häufigen Vermittlung in sogenannte „Scheinarbeitsverhältnisse“ geführt hat, die sich dann wiederum in einer hohen Zahl von Betriebswechslern, d.h. der Aufnahme anderer (und real existierender) Arbeitsverhältnisse, niederschlagen. Allerdings sind hier die Limitationen der Datenbasis zu berücksichtigen: Es können in den Prozessdaten der Beschäftigungsstatistik nur

³⁹ Ohne Beschränkung auf Personen, die 26 Jahre oder älter sind ändern sich diese Anteile nicht.

Beschäftigungsverhältnisse beobachtet werden, die auch zustande gekommen sind. Es können deshalb keine Aussagen darüber getroffen werden, ob und in welchem Umfang versucht wurde, durch fiktive Beschäftigungszusagen ein Visum zu erhalten, oder ob Beschäftigungsverhältnisse trotz (Vorab)zustimmung und Visaerteilung nicht oder bei einem anderen Arbeitgeber angetreten wurden. Insofern können auf Grundlage der quantitativen Datenbasis zwar nicht alle Konstellationen eines möglichen Missbrauchs der Westbalkanregelung ausgeschlossen werden. Es kann aber festgestellt werden, dass die zustande gekommenen Beschäftigungsverhältnisse in keiner Weise auffällig sind und sich durch eine hohe Stabilität auszeichnen. Dies kann auch auf die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zurückgeführt werden, die im Falle der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch nehmen, eine Zustimmung der BA und der Ausländerbehörden zu einem Betriebswechsel erforderlich macht. Während dies für Staatsangehörige aus den EU-Mitgliedsstaaten nicht erforderlich ist, müssen auch Personen aus anderen Drittstaaten diese Zustimmungen einholen.

Abbildung 12 Anteil der Betriebswechsler¹ nach Dauer bis zum ersten Wechsel in Prozent



- 1 Nur Personen, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren. Der Beobachtungszeitraum umfasst maximal zwei Jahre.
- 2 Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.
- 3 Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB & ZuwG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

2.4.7 Erwerbslosigkeit und Leistungsbezug

Wie bei allen anderen Drittstaatsangehörigen, die zum Zweck einer Beschäftigung nach Deutschland einwandern, ist auch der Zuzug von Personen über die Westbalkanregelung daran geknüpft, dass eine Arbeitsplatzzusage vorliegt und der Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit gesichert werden kann (§ 5 AufenthG). Auch die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ist grundsätzlich an diese Bedingungen gebunden. Dennoch kann es vorkommen, dass Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland eingereist sind, von Erwerbslosigkeit betroffen sind und entweder Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III oder der Grundsicherung nach dem SGB II in Anspruch nehmen. Es kann auch dazu kommen, dass ergänzende Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II in Anspruch genommen werden, etwa wenn aus den Verdiensten das Haushaltseinkommen im Falle von nachziehenden Familienangehörigen nicht bestritten werden kann. Die Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen muss wie auch für andere Drittstaatsangehörige nicht gleich zur Aufenthaltsbeendigung führen. Für den Erfolg der Westbalkanregelung ist es deshalb eine zentrale

Frage, ob die Personen, die diese Regelung in Anspruch genommen haben, auch dauerhaft einer Beschäftigung nachgehen und nicht von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug betroffen sind.

Bei den folgenden Auswertungen der Leistungsbezieher nach dem SGB II und dem SGB III muss berücksichtigt werden, dass es hier nicht um die Anteile an der Gesamtbevölkerung geht. Die Zahl der Leistungsbezieher bezieht sich auf die abhängig Beschäftigten, Arbeitslosen und sonstigen Leistungsbezieher im erwerbsfähigen Alter. Da in den IEB relevante Gruppen der Bevölkerung (also für den Nenner bei Berechnung eines Anteils) fehlen (Selbstständige, Beamte, Schüler, Studierende, Hausfrauen und -männer), fallen die Anteile bzw. Quoten höher als diejenigen in den amtlichen Statistiken aus.

Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug wird in der Statistik üblicherweise nach dem Stichtagsprinzip dokumentiert, d.h. es wird angegeben, wie viele Personen bzw. Anteile von Personen zu einem bestimmten Stichtag arbeitslos waren bzw. Leistungen bezogen haben. Dieses Vorgehen wird auch hier für den Vergleich zwischen den einzelnen Migrantengruppen bzw. den deutschen Vergleichsgruppen gewählt. Unsere Datengrundlage ermöglicht es jedoch auch zu untersuchen, wie hoch der Anteil unter den Personen ist, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, die über den gesamten Beobachtungszeitraum mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen waren bzw. Leistungen bezogen haben: Insgesamt war nur 1 Prozent der Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, mindestens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen, der gleiche Prozentsatz hat mindestens einmal Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder der Grundsicherung nach dem SGB II während des gesamten Beobachtungszeitraums bezogen. Weitere 0,2 Prozent haben mindestens einmal im Beobachtungszeitraum ergänzende Leistungen der Grundsicherung in Anspruch genommen.⁴⁰ Hierbei ergeben sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Die Leistungsbezugsquoten variieren zudem kaum nach Anforderungsniveau der Tätigkeit. Während im Zeitraum 2016 bis 2017 1,1 Prozent derjenigen Personen, bei denen die erste Beschäftigung auf Helferniveau angesiedelt war, Leistungen bezogen haben, sind es unter den Personen mit Fachkrafttätigkeiten 0,8 Prozent und unter denjenigen mit Tätigkeiten auf Spezialisten- und Expertenniveau 1,7 Prozent. Auch hier wurde aus Vergleichsgründen die Stichprobe auf ein Mindestalter von 26 Jahren begrenzt. Das Bild bleibt aber unverändert, wenn alle Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, in der Stichprobe berücksichtigt werden.

Als Stichtag für den statistischen Vergleich der Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezieherquoten⁴¹ zwischen Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, und den Herkunftsländergruppen bzw. der deutschen Bevölkerung wurde hier der 30. Juni 2017 ausgewählt.⁴² Wie vorher wurden für den statistischen Vergleich die Stichproben der verschiedenen Vergleichsgruppen auf ein Mindestalter von 26 Jahren festgelegt, ferner durfte der erste Eintrag in der Statistik der IEB als Beschäftigter, Arbeitsloser, Arbeitssuchender oder Leistungsbezieher bezogen auf den Stichtag nicht länger als zwei Jahre zurückliegen.

Zu diesem Stichtag belief sich unter den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, die Arbeitslosen- und Leistungsbezieherquote (SGB III oder SGB II) auf nahe 0 Prozent. Auch Personen aus dem Westbalkan, die unter die Regelungen für Hochqualifizierte oder für

⁴⁰ Ohne Beschränkung auf Personen, die 26 Jahre oder älter sind ändern sich diese Anteile nicht.

⁴¹ Hier werden unter den Leistungsbezieherquoten der Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III und von Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II zusammengefasst.

⁴² Der 30. Juni 2017 wurde als Stichtag ausgewählt, weil die Werte zur Jahresmitte am ehesten den jahresdurchschnittlichen Werten bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit entsprechen. Zudem fällt der 30. Juni 2017 nicht auf einen Sonn- oder Feiertag.

qualifizierte Beschäftigte fallen, weisen Arbeits- und Leistungsbezieherquoten in der gleichen Größenordnung aus.⁴³

In den anderen Herkunftsländergruppen fallen die Arbeitslosen- und Leistungsbezieherquoten zum Teil deutlich höher aus. Unter den Staatsangehörigen aus Kroatien, EU-8 sowie Bulgarien und Rumänien beliefen sich die Arbeitslosen- und Leistungsbezieherquoten auf 1 bis 4 Prozent. Deutlich höher sind die Anteile im Durchschnitt der sonstigen Drittländer (ohne die Hauptasylherkunftsländer), hier belief sich die Arbeitslosenquote zum Stichtag auf 26 Prozent und die Leistungsbezieherquote auf 29 Prozent. Jenseits der Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten sind die Arbeitslosen- und Leistungsbezieherquoten in den übrigen Vergleichsgruppen unter den Hocheinkommensländern mit 0,5 Prozent am niedrigsten. Bezogen auf alle deutschen Staatsangehörigen (bzw. die gesamte Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) ohne Beschränkungen des Lebensalters und des ersten Eintrags in den IEB, betragen die Anteile der Arbeitslosen und der Leistungsbezieher 5 (bzw. 7) Prozent. Jeweils 2 Prozent beziehen ergänzende Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II (vgl. Tabelle 6).

⁴³ Personen aus dem Westbalkan, die als Schutzsuchende nach Deutschland zugezogen sind, fallen bis zur Anerkennung bzw. der Ablehnung von Asylanträgen in den ersten 15 Monaten unter das Asylbewerberleistungsgesetz. Deshalb werden sie, um Verzerrungen zu vermeiden, in den Abbildungen 13 und 14 nicht aufgeführt.

Tabelle 6 Anteil der Personen,¹ die zum 30. Juni 2017 Leistungen der Grundsicherung oder ergänzende Leistungen der Grundsicherung bezogen haben und derer, die arbeitslos gemeldet waren, in Prozent

		Leistungsbezieher (SGB II- oder SGB III)	Bezieher ergänzender SGB II- Leistungen	Arbeitslos gemeldet
Herkunft Westbalkan	Westbalkanregelung	0.1	0.0	0.1
	Hochqualifizierte (WB)	0.1	0.0	0.1
	Engpassberufe (WB)	0.1	0.1	0.2
Andere Migrantengruppen	Kroatien	1.5	0.6	1.4
	EU-2	3.5	1.5	3.3
	EU-8	1.3	0.4	1.3
	Hocheinkommensländer ²	0.5	0.3	0.5
	Sonstige Drittstaaten ³	28.5	1.9	26.2
Alle Personen ab 26 die max. zwei Jahre beobachtet werden	Deutsche	2.0	0.3	2.3
	Erwerbspersonen insgesamt	15.7	1.4	14.6
Alle Personen ab 21 die max. zwei Jahre beobachtet werden	Deutsche	2.0	0.3	1.9
	Erwerbspersonen insgesamt	15.2	1.4	14.1
Gesamte 2%-Stichprobe der IEB	Deutsche	5.3	1.5	5.0
	Erwerbspersonen insgesamt	6.9	1.9	6.5

¹ Mit Ausschluss der letzten vier Kategorien (Deutsche und Erwerbspersonen insgesamt ab 21 Jahren sowie die gesamte 2%- Stichprobe der IEB) wurden für alle Vergleichsgruppen nur Personen berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Beobachtung maximal vor zwei Jahren erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

² AsylbewerberInnen und Geduldete erhalten im Bedarfsfall Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sodass der tatsächliche Anteil der Leistungsbezieher sehr viel höher ist als der hier ausgewiesene Anteil der Grundsicherungsleistungsbezieher nach dem SGB II.

³ Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA

⁴ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB & ZuWG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

Abbildung 13 unterscheidet die Anteile der Leistungsbezieher nach der Art des Leistungsbezugs. Die Anteile der Leistungsbezieher nach SGB II und SGB III beläuft sich unter den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, wie auch bei den Leistungen insgesamt auf nahezu 0 Prozent. Wenn anstelle des Stichtagsprinzips analysiert wird, wie hoch die Anteile der Personen sind, die während des Beobachtungszeitraums mindestens einmal Leistungen bezogen haben, dann fallen die Anteile geringfügig höher aus: So haben 0,3 Prozent der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, im Beobachtungszeitraum mindestens einmal Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II bezogen und 0,7 Prozent Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III.⁴⁴

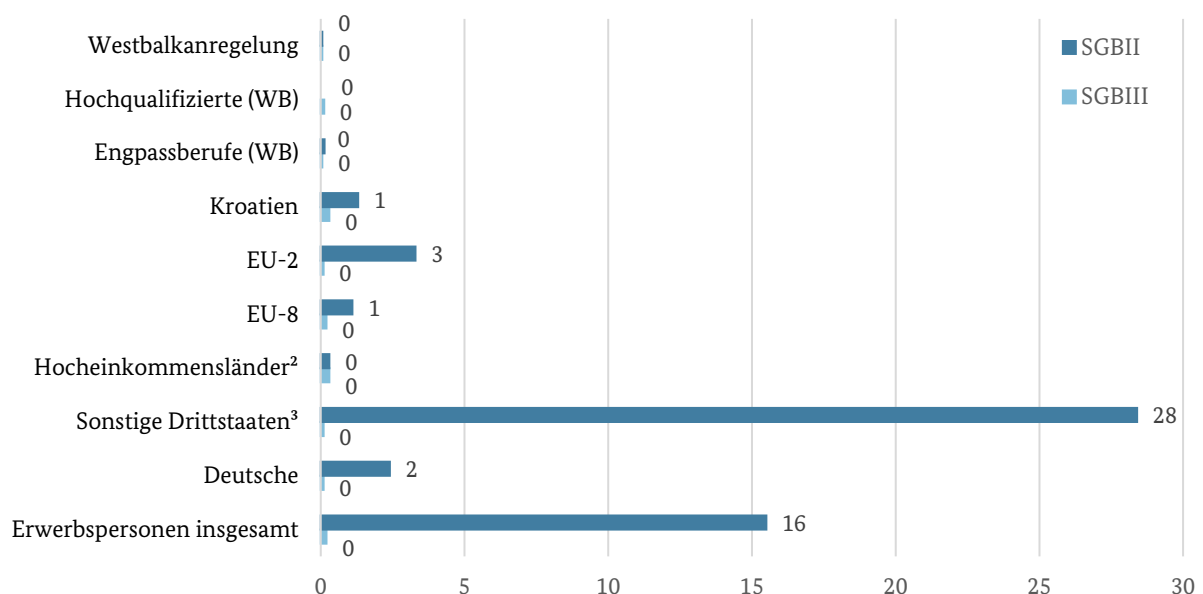
Unter den Vergleichsgruppen entfallen die Leistungsbezieher bei der Stichtagsdefinition überwiegend auf Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II (vgl. Abbildung 13). Das ist auch darauf zurückzuführen, dass innerhalb der ersten zwei Jahre nach der ersten Beobachtung in der

⁴⁴ Hierbei ergeben sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den Geschlechtern.

Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse in der Regel zu kurz sind, um für eine längere Dauer Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu beziehen. In der Grundgesamtheit dieser Gruppen ist der Anteil der Versicherungsleistungen deutlich höher als in der hier verwendeten Stichprobe. Diese Differenz ergibt sich dadurch, dass Personen für gewöhnlich ab einer Beschäftigungsdauer von einem Jahr anspruchsberechtigt sind. Von einem konstanten Anstieg der Quoten mit der Aufenthaltsdauer ist nicht auszugehen.

Nach dem Stichtagsprinzip haben Personen aus Kroatien, Bulgarien und Rumänien oder EU-8 zu 1 bis 3 Prozent bzw. zu nahe 0 Prozent Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II bzw. Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III in Anspruch genommen. Im Durchschnitt der Drittstaaten (ohne Asylherkunftsländer) beläuft sich die Leistungsbezieherquote nach dem SGB II auf 29 Prozent, nach dem SGB III auf nahe 0 Prozent, unter den Deutschen beziehen 3 Prozent Leistungen nach dem SGB II und nahezu 0 Prozent Leistungen des SGB III. Bei all diesen Daten ist zu berücksichtigen, dass es sich um Personen handelt, die vor maximal zwei Jahren die erste Beschäftigung aufgenommen haben. Insofern sind die Leistungsbezieherquoten nicht mit der Gesamtbevölkerung vergleichbar. Ohne eine Beschränkung der Stichprobe auf Personen, die in den ersten beiden Beschäftigungsjahren 26 Jahre und älter sind, haben 4 Prozent der Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit Leistungen nach dem SGB II und 2 Prozent Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III bezogen, im gesamten Durchschnitt der Bevölkerung in Deutschland waren es 5 bzw. 2 Prozent.

Abbildung 13 Anteile der Personen¹, die staatliche Leistungen nach dem SGB II oder SGB III in Anspruch genommen haben, in Prozent (Stichtag: 30. Juni 2017)



¹ Nur Personen, die maximal zwei Jahre vor dem Stichtag erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und zum Zeitpunkt der ersten Erfassung 26 Jahre oder älter waren.

² Drittstaatsangehörige der Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Personen aus Westbalkan: IEB & ZuWG 2016-2017, alle anderen Kategorien: IEB 2016-2017.

Die Personengruppe, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen hat, weist damit in den ersten beiden Jahren nach Aufnahme der ersten Beschäftigung in Deutschland einen im Vergleich sehr hohen Beschäftigungsanteil und sehr niedrigen Anteil von Arbeitslosen und Leistungsbeziehern auf. Dazu dürften natürlich auch die gesetzlichen Regelungen, die das Aufenthaltsrecht in Deutschland an die Erwerbstätigkeit bindet und den Leistungsbezug im Grundsatz ausschließt, allerdings nicht unmöglich macht, beigetragen haben.

Insgesamt ergibt sich daraus die Schlussfolgerung, dass es keine Hinweise darauf gibt, dass Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, eine Belastung des Sozialstaats sind. Im Gegenteil, der Bezug von Transferleistungen nach dem SGB III und dem SGB II ist weit unterdurchschnittlich. Hinzu kommt die günstige Altersstruktur der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen hat: Diese Personengruppe ist in einem Alter zugezogen, in dem sich im Durchschnitt keine Nettobelastung der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme ergibt. Zudem ist das Durchschnittsalter weit unterhalb des Rentenalters, in dem wiederum die Belastungen der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme steigen. Insofern dürfte sich ein deutlicher Nettobeitrag zu den öffentlichen Haushalten und Sozialversicherungssystemen ergeben. Natürlich kann auf Grundlage der vorliegenden Daten nur eine Aussage über den Beobachtungszeitraum, d.h. über maximal die ersten beiden Jahre der Erwerbsbiografie getroffen werden. Allerdings zeigt die Analyse von anderen Migrantengruppen, dass bei einer günstigen Beschäftigungsentwicklung zu Beginn der Einwanderung auch im längeren Verlauf mit einer günstigen Beschäftigungsentwicklung zu rechnen ist.⁴⁵ Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch nehmen, einen positiven Nettobeitrag zu den öffentlichen Haushalten und Sozialversicherungssystemen leisten.⁴⁶

⁴⁵ Eigene Analysen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.

⁴⁶ Bei einer Gesamtbilanz sind auch die indirekten Effekte, die sich durch die Gewinne von Unternehmen und per Saldo auf die Einkommenssumme der anderen ArbeitnehmerInnen ergeben, zu berücksichtigen.

3. Betriebsfallstudien und Experteninterviews

Das qualitative Teilprojekt untersuchte die Forschungsfrage, wie Arbeitsverhältnisse im Rahmen der Westbalkanregelung zustande kommen und fortbestehen. Im Mittelpunkt standen dabei Motive, praktische Erfahrungen und Handlungsstrategien einer Vielzahl beteiligter AkteurInnen, darunter ArbeitgeberInnen und Beschäftigte, VertreterInnen von Berufs-, Fach- und weiteren Interessenverbänden sowie VerwaltungsmitarbeiterInnen im In- und Ausland. Dieses Kapitel gibt zunächst einen Überblick über Forschungsdesign, Sample und Methode (siehe Abschnitt 3.1), präsentiert dann die Ergebnisse der Betriebsfallstudien mit Hilfe einer Analyse von Querschnittsthemen und einer Typologie der entstandenen Arbeitsverhältnisse (siehe Abschnitt 3.2), bevor es mit einer Prozess- und Hintergrundanalyse des Verwaltungshandelns weitere Antworten auf die Forschungsfrage liefert (siehe Abschnitt 3.3).

3.1 Forschungsdesign, Sample und Methode

Methodisch setzt sich dieses Teilprojekt aus qualitativen Betriebsfallstudien und Experteninterviews zusammen. Insgesamt wurden 130 Personen zu ihren Einschätzungen und praktischen Erfahrungen mit der Westbalkanregelung in leitfadengestützten Interviews befragt.⁴⁷

3.1.1 Betriebsfallstudien

Den Kern des qualitativen Teilprojekts bilden 40 qualitative Fallstudien in ausgewählten Betrieben, in denen zum Zeitpunkt der Interviews ArbeitnehmerInnen über § 26 Abs. 2 BeschV beschäftigt waren. Zwischen März 2018 und Juni 2019 wurden in leitfadengestützten Interviews 42 betriebliche EntscheidungsträgerInnen (ArbeitgeberInnen und VertreterInnen des Managements) und 44 über die Westbalkanregelung beschäftigte ArbeitnehmerInnen befragt.

Im Zuge der Fallauswahl wurden zunächst Betriebe identifiziert, die zwischen November 2015 und Juni 2017 Anfragen auf (Vorab-)Zustimmung für Beschäftigungen im Rahmen von § 26 Abs. 2 BeschV gestellt hatten. Dies geschah über die (auch im quantitativen Projektteil genutzte) Verknüpfung zweier Datensätze der BA: einer Stichprobe aus der Grundgesamtheit der Anfragen auf (Vorab-)Zustimmung nach der Westbalkanregelung und der Betriebsdatei der Beschäftigungsstatistik.⁴⁸

Bei der Auswahl der Betriebe wurden Regionen, Wirtschaftszweige, Betriebsgröße, Anzahl der gestellten Anfragen auf (Vorab-)Zustimmung, Anzahl der erteilten (Vorab-)Zustimmungen sowie Nationalität, Alter und Geschlecht der angefragten Personen als in der Erhebung abzubildende Vergleichsdimensionen berücksichtigt.⁴⁹ Zunächst konzentrierte sich die Erhebung, im Sinne einer minimalen Kontrastierung, auf Regionen und Wirtschaftszweige mit den meisten angefragten und erteilten (Vorab-)Zustimmungen.⁵⁰ Um die Varianz innerhalb der Stichprobe weiter zu erhöhen, wurden in einem zweiten Schritt, im Sinne einer maximalen Kontrastierung, auch Nutzerbetriebe aus

⁴⁷ Wir danken allen befragten ArbeitgeberInnen, Beschäftigten und ExpertInnen aus Verwaltung und Verbänden, u.a. dem Projekt „Faire Mobilität“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

⁴⁸ Alle Anfragen auf (Vorab-)Zustimmung nach § 26 Abs. 2 BeschV sind im „ZuwG“ der BA registriert. Verknüpft wurde das Sample mit einer Vorabfassung der Betriebsdatei der Beschäftigungsstatistik vom 30. Juni 2017, die als Ziehungsgrundlage für die Stichprobenziehung des IAB-Betriebspanels dient.

⁴⁹ Eine – wie ursprünglich geplante – zwischengelagerte Clusteranalyse erwies sich als wenig zielführend, weswegen ein direktes, auf regionalen Schwerpunkten basierendes Sampling vorgezogen wurde.

⁵⁰ Basierend auf den Grundsätzen der *Grounded Theory* waren Datenerhebung und -analyse inhaltlich und damit zeitlich miteinander verschränkt. So flossen Themen und Befunde aus vorhergehenden Fällen in den weiteren Erhebungsprozess mit ein (Vgl. Glaser/Strauss 1967).

Regionen mit wenigen Anfragen auf (Vorab-)Zustimmung und in für die Westbalkanregelung untypischen Wirtschaftsbranchen, oder mit weiteren abweichenden Merkmalen ausgewählt. Anstatt eine vorher festgelegte Anzahl von Interviews erreichen zu wollen, verfolgte die Studie das Ziel der „theoretischen Sättigung“: Die Datenerhebung wurde erst dann abgeschlossen, als keine neuen, die induktive Theoriebildung verändernden Befunde mehr eintraten.

Die Metropolregionen Frankfurt am Main, München und Stuttgart mit den jeweils benachbarten Kreisen wurden als Haupterhebungsorte festgelegt. Hier lagen zwischen November 2015 und Juni 2017 die bundesweit meisten angefragten und erteilten (Vorab-)Zustimmungen vor. Es wurden an jedem der drei Erhebungsorte acht bis zehn Betriebe befragt. Im weiteren Erhebungsverlauf wurden darüber hinaus 13 Betriebe aus sechs Branchen in insgesamt sieben Bundesländern befragt.

In Tabelle 7 sind alle den Betriebsfallstudien zugrundeliegenden Interviews dargestellt. Ein Betrieb wird hier aufgeführt, wenn mindestens ein Interview mit ArbeitgeberInnen oder Beschäftigten geführt wurde. Aufgeschlüsselt wird dann jeweils nach ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen.

Tabelle 7 Betriebsfallstudien, Stichprobe

Wirtschaftszweig ^{s1}	Befragte	Region Frankfurt	Region München	Region Stuttgart	Andere Regionen ^{s2}	Alle Regionen
Baugewerbe	Betriebe	5	1	4	3	13
	davon AG	6	1	4	2	13
	davon AN	10	2	6	6	24
Gastgewerbe	Betriebe	-	3	-	5	8
	davon AG	-	4	-	2	6
	davon AN	-	2	-	3	5
Gesundheits- und Sozialwesen	Betriebe	1	1	1	3	6
	davon AG	2	3	1	2	8
	davon AN	1	-	2	4	7
Sonst. wirtsch. Dienstleistungen	Betriebe	-	3	2	-	5
	davon AG	-	3	2	-	5
	davon AN	-	1	3	-	4
Andere Wirtschaftszweige ^{s3}	Betriebe	2	-	3	3	8
	davon AG	3	-	3	4	10
	davon AN	2	-	1	1	4
Alle Wirtschaftszweige	Betriebe	8	8	10	14	40
	davon AG	11	11	10	10	42
	davon AN	13	5	12	14	44

Quelle: IAB.

In Frankfurt, München, Stuttgart und dem restlichen Bundesgebiet wurde zunächst jeweils eine Fallzahl von sieben Betrieben angestrebt. Es wurden rund neun Mal so viele Betriebe kontaktiert, da

^{s1} Nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008, des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2007).

^{s2} Darunter: Erbringung von sonstigen Dienstleistungen, Information und Kommunikation, Land-, Forstwirtschaft und Fischerei, Verarbeitendes Gewerbe, Verkehr und Lagerei.

^{s3} Darunter: Baden-Württemberg (außer Region Stuttgart), Bayern (außer Region München), Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

vermutet wurde, dass nur rund 30 Prozent der angefragten Personen ein Visum erhalten hatte und nur 30 Prozent der kontaktierten Betriebe zu einer Teilnahme bereit sei. Die ArbeitgeberInnen der ausgewählten Betriebe wurden postalisch und nach Möglichkeit per E-Mail angeschrieben und um die Teilnahme an der Studie gebeten.⁵⁴ Etwa 90 Prozent der angeschriebenen Betriebe wurden auf diesem Weg erreicht. Von diesen meldeten sich bereits zwei bis drei Betriebe pro Erhebungsort, die großes Interesse an der Westbalkanregelung hatten und aus eigener Initiative an der Studie teilnehmen wollten. Rund 30 Prozent der verbliebenen Betriebe wurden telefonisch kontaktiert. Von diesen erklärten sich fünf bis sieben weitere Betriebe pro Erhebungsort (25 Prozent) zur Teilnahme bereit, womit die geplanten Fallzahlen erreicht und zum Teil übertroffen wurden.

Die Strategien zur Gewinnung von Betrieben für die Befragung erforderte gewisse Anpassungen an Branche, Unternehmenstyp und ArbeitgeberInnen: Einige Betriebe lehnten eine Teilnahme aus Zeitmangel strikt ab. Zum Teil gelangen hier kurze Telefoninterviews, durch die zumindest ein paar wichtige Fragen zum Zustandekommen und Fortbestehen von Arbeitsverhältnissen beantwortet werden konnten. Bei ArbeitgeberInnen, deren Namen Wurzeln im Westbalkan vermuten ließen, wechselten zweisprachige ProjektmitarbeiterInnen ins Albanische oder Serbokroatische, was oft einen positiven Effekt auf die Gesprächsbereitschaft hatte. Da sich telefonische Anfragen bei Friseurbetrieben als unmöglich herausstellten, gingen die ProjektmitarbeiterInnen direkt in die Läden und sprachen die ArbeitgeberInnen vor Ort an.

Da gemäß dem primären Felddesign der Zugang in die Betriebe über die ArbeitgeberInnen erfolgte, war ein gewisser *response bias* zu erwarten. So erschien es unwahrscheinlich, dass beispielsweise ArbeitgeberInnen, die ihre ArbeitnehmerInnen schlechter bezahlten, als im Arbeitsvertrag angegeben, an der Studie teilnehmen bzw. dies offen zugeben würden. Auch lag die Auswahl der von uns interviewten ArbeitnehmerInnen bei den ArbeitgeberInnen. Um eine mögliche Einseitigkeit durch diesen doppelten Filter zu reduzieren, wurde im Laufe der Feldarbeit entschieden, den Feldzugang zu variieren. Daraufhin wurden weitere Fälle über einen problemorientierten Feldzugang gewählt: Hier vermittelte uns eine gewerkschaftliche Beratungsstelle für ErwerbsmigrantInnen zwei InterviewpartnerInnen, die von arbeitsrechtlichen Problemen in aktuellen oder vorigen Arbeitsverhältnissen nach § 26 Abs. 2 BeschV berichteten. Darüber hinaus nutzten wir – wie dies bei ethnografischen Ansätzen üblich ist – gezielt persönliche Kontakte der zweisprachigen ProjektmitarbeiterInnen, um weitere ArbeitnehmerInnen mit negativen Erfahrungen aber auch Betriebe in schwer zugänglichen Branchen für die Teilnahme an Interviews zu gewinnen.⁵⁵ Außerdem ergaben Internetrecherchen auf albanisch- oder serbokroatischsprachigen Stellenportalen und in den sozialen Medien weitere relevante Einblicke in arbeitsrechtliche und andere Probleme im Kontext der Westbalkanregelung. Eine dritte Variation des Feldzugangs ergab sich durch proaktive Kontaktaufnahmen einzelner Betriebe und lokaler BranchenvertreterInnen, die von dem Projekt gehört hatten.

Während der Betriebsbesuche ergaben sich auch einzelne Interviews mit Personen aus den Westbalkanstaaten, die über andere Rechtsgrundlagen (z.B. Positivliste nach § 18 AufenthG i.V. mit § 6 Abs. 2 BeschV, EU-Freizügigkeit für Personen mit zusätzlichem kroatischen Pass, Werkverträge⁵⁶) in

⁵⁴ In einem offiziellen Anschreiben des IAB und einem Begleitschreiben des BMAS wurde auf die wissenschaftliche Unabhängigkeit des IAB verwiesen und den Teilnehmenden wurde volle Anonymität zugesichert.

⁵⁵ Die vermittelnden Kontakte agierten lediglich als „Türöffner“.

⁵⁶ Auf Grundlage von § 29 Abs. 1 BeschV können ArbeitnehmerInnen aus Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Serbien und der Türkei im Rahmen fest vereinbarter Höchstzahlen, sogenannter Beschäftigungskontingente, zur Ausführung von Werkverträgen zwischen ihrem/ihrer ArbeitgeberIn und einem deutschen Betrieb oder einem Betrieb aus einem anderen EU-Mitgliedstaat für eine begrenzte Zeit in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt werden.

Deutschland beschäftigt waren. Sie wurden als Vergleichsfälle zu den über die Westbalkanregelung Beschäftigten in die Analyse mit einbezogen.

Es wurde angestrebt, die Interviews mit Vorgesetzten und Beschäftigten räumlich und zeitlich getrennt zu führen, um eine gegenseitige Beeinflussung zu verhindern. Dies gelang jedoch aus Zeit- oder Organisationsgründen nicht immer und war teils von den ArbeitgeberInnen nicht erwünscht. Damit sich alle Befragten ohne Sprachbarrieren äußern konnten, wurden die Interviews je nach Bedarf auf Albanisch, Serbokroatisch, Deutsch oder Englisch geführt (vgl. Kruse/Schmieder 2012).⁵⁷ Der Großteil der Interviews wurde in den Betrieben geführt, meist im Büro der ArbeitgeberInnen oder am Arbeitsplatz der ArbeitnehmerInnen (zum Beispiel auf der Baustelle oder im Restaurant). Bei diesen Fällen konnten wir durch Beobachtungen vor Ort auch Einsichten in Betriebsklima, Umgang der Beschäftigten miteinander und interne Hierarchien gewinnen. Lediglich bei sechs Betrieben konnten nur Telefoninterviews mit ArbeitgeberInnen geführt werden. Die Interviews mit ArbeitnehmerInnen, die über Beratungsstellen oder direkte Netzwerke der ProjektmitarbeiterInnen vermittelt wurden, fanden nicht in den Betriebsstätten statt, da sie dort nicht mehr beschäftigt waren oder von angespannten Arbeitsverhältnissen berichteten. Es wurde darauf verzichtet, Kontakt mit den (ehemaligen) ArbeitgeberInnen aufzunehmen, um die Anonymität der Befragten nicht zu gefährden. Aufgrund ihres geringeren Informationsgehalts wurden 14 telefonische Kurzinterviews mit ArbeitgeberInnen in schwer zugänglichen Branchen oder Regionen nicht zu den Betriebsfallstudien gezählt. Sie werden somit nicht in Tabelle 7 aufgeführt. Branchen- oder regionaltypische Muster, die sich aus diesen Gesprächen ergaben, flossen dennoch in die Analyse der Querschnittsthemen (siehe Abschnitt 3.2.1) mit ein.

3.1.2 Experteninterviews

Ergänzend zu den Betriebsfallstudien wurden zwischen Dezember 2017 und Oktober 2019 Experteninterviews mit 44 VertreterInnen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Verbänden geführt. Ziel der Experteninterviews war es, für die Forschungsfrage relevante Einschätzungen zur Handhabung und Funktionalität der Westbalkanregelung zu erhalten.⁵⁸ Auf Grund des Wegfalls des Vorabzustimmungsverfahrens zum 1. November 2017 und des damit stark geänderten Kontextes, wurden – in Rücksprache mit dem Auftraggeber – die Experteninterviews in der Zahl ausgeweitet und ihre Erhebung zeitlich mit den Betriebsfallstudien parallelisiert, anstatt sie wie ursprünglich geplant, bereits vor deren Beginn abzuschließen. Tabelle 8 gibt einen Überblick über die befragten Akteursgruppen.

Tabelle 8 **Experteninterviews**

Institution	Befragte
Verwaltung (Bund, Länder, Kommunen)	21
davon BA und BMAS: 9	
davon Auswärtiges Amt (AA) (Zentrale und Auslandsvertretungen): 5	
davon Ausländerbehörden und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): 4	
davon Zoll: 2	
davon Fachstelle Migration Kommune Süddeutsche Stadt: 1	

⁵⁷ Serbokroatisch oder Bosnisch/Kroatisch/Serbisch (BKS) wird in Bosnien und Herzegowina, Montenegro und in Serbien gesprochen, Albanisch in Albanien und Kosovo. Mit nordmazedonischen Staatsbürgern konnten wir, je nach dem aus welcher Region sie kamen, entweder auf Albanisch oder auf Serbokroatisch kommunizieren.

⁵⁸ Die Experteninterviews wurden unter Zusicherung der Anonymität geführt. Es werden nur diejenigen Verbände im Text namentlich genannt, die ihr Einverständnis gegeben haben.

Parteien (Bund)	2
Wirtschaftsverbände und Kammern	12
Gewerkschaften und Interessenvertretungen von MigrantInnen	5
Vermittlungsagenturen o.ä.	3
Wissenschaft	1
Gesamt	44

Quelle: IAB.

Zwei der Experteninterviews fanden auf proaktive Anfrage der ExpertInnen statt. So wendeten sich ein Vertreter eines Berufsverbandes und ein Zollbeamter an das IAB, da sie von ihren Erfahrungen mit der Westbalkanregelung berichten wollten. Neben den hier aufgeführten, ausführlichen Experteninterviews wurden Informationen aus Dokumenten, Veröffentlichungen und Informationsgesprächen mit PraktikerInnen und VertreterInnen organisierter Akteure gewonnen.

3.1.3 Datenaufbereitung und -analyse

Alle Interviews wurden aufgezeichnet und vollständig transkribiert oder, sofern in Einzelfällen einer Audioaufzeichnung nicht zugestimmt wurde, detailliert protokolliert. Fremdsprachige Interviews wurden im Rahmen der Transkription ins Deutsche übersetzt. Darüber hinaus wurde zu jedem Interview ein Gedächtnisprotokoll erstellt, in dem u.a. die Gesprächssituation, die Rolle des/r Interviewenden, zentrale Themen des Interviews und emergente Hypothesen festgehalten wurden. Zur Sichtung und Systematisierung des Datenmaterials wurden alle Interviews aus den Betrieben nach der Transkription zunächst kodiert (vgl. Saldana 2016). Die Daten wurden in drei Schritten und unter Einsatz verschiedener Verfahren ausgewertet:

Zunächst wurden bestimmte, aus der Fragestellung entwickelte bzw. weitere, sich aus dem Datenmaterial ergebende Dimensionen analysiert (siehe Abschnitte 3.2.1 und 3.2.2). Es handelt sich hierbei um Querschnittsthemen – wie etwa Arbeitskräftebedarf, Kenntnis der Westbalkanregelung, oder Zufriedenheit mit dem über die Regelung entstandenen Arbeitsverhältnis – die aus der Perspektive der befragten ArbeitgeberInnen, ArbeitnehmerInnen und Verbände/Organisationen und für die Beantwortung der Fragestellung relevant sind. Forschungsmethodisch handelt es sich hierbei um dimensionale Analysen, d.h. um ein deskriptives Verfahren zur Rekonstruktion des Untersuchungsgegenstandes (vgl. Kools et al. 1996).

Ausgewählte Ergebnisse der dimensionalen Analysen fungierten dann als Grundlage für eine typenbildende Inhaltsanalyse (vgl. Kuckartz 2012), die darauf abzielte, bestimmte Fälle zu Typen zu gruppieren (siehe Abschnitt 3.2.3). Zentraler Gegenstand der Typologie sind betriebliche Muster von Arbeitsbeziehungen zwischen ArbeitgeberInnen und über die Westbalkanregelung Beschäftigten. Die einzelnen Typen sind „polythetisch“, d.h. die zu einem Typ gehörenden Arbeitsverhältnisse sind „bezüglich der Merkmale des Merkmalsraums nicht alle völlig gleich, sondern einander nur besonders ähnlich“ (Kuckartz 2012: 122). Für die Darstellung der Typologie wurde eine fallübergreifende Montage der Interviewausschnitte gewählt, die die entsprechende Merkmalsausprägung sprachlich möglichst dicht und nachvollziehbar wiedergeben (vgl. Geertz 1995; ähnlich Kuckartz 2012: 130).

In einem dritten Schritt erfolgte eine Prozess- und Hintergrundanalyse des Verwaltungshandelns im Kontext der Westbalkanregelung (siehe Abschnitt 3.3). Zu diesem Zweck wurden die Experteninterviews mit VerwaltungsmitarbeiterInnen mit Hilfe sinnrekonstruktiver Verfahren analysiert. Unter Rückgriff auf den Ansatz von Alfred Schütz (1971) wird zwischen den subjektiven Sinnstrukturen der Befragten (Konstruktionen ersten Grades) und den *Re*-konstruktionen dieser

Konstruktionen durch den/die SozialwissenschaftlerIn (Konstruktionen zweiten Grades) unterschieden.

Forschungsdesign: Stärken und Grenzen

Das Forschungsdesign des qualitativen Teilprojekts hat inhärente Stärken und Grenzen: Die gewählte, induktive Vorgehensweise ließ es zu, flexibel auf unerwartete Erkenntnisse einzugehen und notwendige Anpassungen vorzunehmen. Die erweiterte, qualitative Stichprobe der Betriebe zeichnet sich durch multiple Zugangswege aus, die es ermöglichten, die jedem einzelnen Zugangsweg inhärenten Verzerrungen zu reduzieren. Außerdem wurde durch den Umfang der Stichprobe der Betriebe eine breite Abdeckung (*coverage*) von Fallkonstellationen erreicht und es wurden die Kriterien für qualitative Repräsentanz erfüllt. Qualitative Repräsentanz bezieht sich auf die adäquate Identifikation der für die Fragestellung relevanten Bandbreite von Konstellationen, Prozessen und Ereignissen (vgl. Promberger et al. 2002: 33ff). Dies ermöglicht es, trotz begrenzter Fallzahlen Aussagen über die untersuchten Einzelfälle hinaus zu treffen. Sie ist jedoch nicht mit einer statistischen Repräsentativität im Sinne von Aussagen über die Häufigkeit bestimmter Beobachtungen zu verwechseln. Die Experteninterviews ermöglichten es, zusätzliche Sichtweisen auf den Untersuchungsgegenstand zu gewinnen. Ein vielfältiger Perspektivenvergleich, auch durch die Spiegelung mit den quantitativen Ergebnissen der Registerdatenanalyse, erhöhte die Validität der gewonnenen Ergebnisse. Insgesamt wurden durch die qualitative Untersuchung in dieser Studie systematische Erkenntnisse über die verschiedenen Fallkonstellationen und die ihnen zugrundeliegenden Zusammenhänge gewonnen, sie lässt jedoch keine Aussagen über die statistische Repräsentativität der Erkenntnisse zu.

3.2 Erkenntnisse aus den Betrieben

Im Folgenden werden relevante Ergebnisse der Betriebsfallstudien und einzelner Experteninterviews präsentiert. Zunächst bieten Analysen von Querschnittsthemen vertiefende Einblicke in die Situation in den Betrieben (Abschnitte 3.2.1 und 3.2.2). Darauf aufbauend ergibt sich eine Typologie von Arbeitsbeziehungen, die im Rahmen der Westbalkanregelung zustande kamen (Abschnitt 3.2.3). Praxiserfahrungen und Auffassungen der Befragten werden in der Darstellung jeweils kenntlich gemacht.

Die folgenden Analysen geben Aufschluss über das Profil und die Motivation von ArbeitgeberInnen und Beschäftigten, über ihre praktischen Erfahrungen mit den entstandenen Arbeitsverhältnissen, Zukunftspläne und Investitionen in nachhaltige Beschäftigungen, sowie über subjektive Bewertungen der Westbalkanregelung. Die Einschätzungen der befragten ArbeitgeberInnen und Beschäftigten werden ergänzt durch Bewertungen von Berufsverbänden und Interessenvertretungen für ArbeitnehmerInnen und MigrantInnen.

3.2.1 Betriebe, ArbeitgeberInnen, Berufsverbände und Arbeitsvermittlungen

Die Interviews mit ArbeitgeberInnen, Arbeitsvermittlungen, Berufs- und Wirtschaftsverbänden wurden auf die folgenden Fragen hin analysiert:

- Welche Betriebe und ArbeitgeberInnen nutzen die Westbalkanregelung?
- Wie stellt sich die Personalsituation der Betriebe dar? Welche branchenspezifischen und regionalen Bedarfe werden identifiziert?
- Warum wird die Westbalkanregelung genutzt?

- Wie haben ArbeitgeberInnen von der Westbalkanregelung erfahren und wie kamen Arbeitsverhältnisse zustande?
- Wie zufrieden sind ArbeitgeberInnen mit den Beschäftigten?
- Welche Bemühungen unternehmen ArbeitgeberInnen, um Beschäftigte zu halten?
- Wie wird die Westbalkanregelung von ArbeitgeberInnen und Berufsverbänden bewertet?

3.2.1.1 Wer nutzt die Westbalkanregelung?

Bei den 35 befragten Betrieben, die die Westbalkanregelung genutzt haben und bei denen wir ArbeitgeberInnen oder deren VertreterInnen interviewt haben, handelt es sich um zwölf Betriebe aus dem Baugewerbe, jeweils fünf Betriebe aus dem Gastgewerbe und dem Gesundheits- und Sozialwesen, vier Betriebe aus der Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen, jeweils zwei Betriebe aus dem Verarbeitenden Gewerbe, der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei sowie aus der Branche Verkehr und Lagerei, einen Betrieb aus der Kommunikations- und Informationsbranche und einen Betrieb aus der Erbringung sonstiger Dienstleistungen.

Alle befragten Betriebe wurden vor Einführung der Westbalkanregelung gegründet. Mehr als zwei Drittel der Betriebe wurde zwischen 2000 und 2015 gegründet, fünf Betriebe wurden in den 1990er Jahren übernommen, drei Familienbetriebe bestanden schon über mehrere Generationen hinweg, ein Betrieb bereits seit mehreren Jahrhunderten. Zwei Drittel der befragten Betriebe bestand nur aus einer Betriebsstätte.

Bei knapp der Hälfte der besuchten Betriebe handelt es sich um Kleinst- und Kleinbetriebe mit weniger als 50 MitarbeiterInnen, bei einem Drittel um mittelgroße Betriebe mit 50 bis 250 MitarbeiterInnen und bei einem Fünftel um große Betriebe mit mehr als 250 MitarbeiterInnen. Zum Zeitpunkt der Interviews hatten in fast allen besuchten Betrieben mindestens die Hälfte der ArbeitnehmerInnen keine deutsche Staatsbürgerschaft.

Bei 22 der 35 besuchten Betriebe hatten die ArbeitgeberInnen Wurzeln im Westbalkan, vor allem in Kosovo und Bosnien und Herzegowina, vereinzelt auch in Serbien, Albanien, Montenegro und Nordmazedonien. Die meisten von ihnen waren in den 1990er Jahren vor den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien nach Deutschland geflüchtet. Ein Großteil von ihnen war damals bereits erwachsen und zum Zeitpunkt des Interviews zwischen 40 und 50 Jahre, wenige schon über 50 Jahre alt. Ein kleinerer Teil wuchs bereits in Deutschland auf und machte sich hier nach dem Abschluss einer Berufsausbildung früh selbständig. Diese ArbeitgeberInnen waren zum Zeitpunkt des Interviews zwischen 30 und 35 Jahre alt. Die Branchenzusammensetzung der 22 Betriebe, in denen ArbeitgeberInnen Wurzeln im Westbalkan hatten, konzentrierte sich auf das Baugewerbe, das verarbeitende Gewerbe, die Erbringung wirtschaftlicher und sonstiger Dienstleistungen sowie auf den Sektor Verkehr und Lagerei. Auch bei jeweils einem Betrieb im Gastgewerbe und im Gesundheits- und Sozialwesen hatte der Arbeitgeber Wurzeln im Westbalkan. Ein weiterer gastronomischer Betrieb wurde von einem Arbeitgeber mit türkischem Migrationshintergrund geführt, ein Gebäudereinigungsbetrieb von einem Arbeitgeber mit irakischem Migrationshintergrund. ArbeitgeberInnen mit begrenzten Deutschkenntnissen beschäftigten oft SekretärInnen, BuchhalterInnen oder AssistentInnen, die Deutsch auf muttersprachlichem Niveau beherrschten. In zwei Fällen hatten diese ArbeitgeberInnen zusätzlich zu ihren deutschen Betrieben auch Betriebe in Serbien und Bosnien und Herzegowina. Beschäftigte aus diesen Unternehmen wurden in Deutschland auch im Rahmen von Werkverträgen eingesetzt.

Elf der 35 besuchten Betriebe wurden von ArbeitgeberInnen ohne Migrationshintergrund geleitet. Es handelt sich hier um fast alle von uns befragten Betriebe im Gesundheits- und Sozialwesen, die beiden landwirtschaftlichen Betriebe sowie die meisten Betriebe im Gastgewerbe, einen Baubetrieb sowie einen Betrieb in der Kommunikations- und Informationsbranche. Hinsichtlich der Altersstruktur gibt es geringe Unterschiede zwischen ArbeitgeberInnen mit und ohne Migrationshintergrund.

Die Arbeitgeberseite inklusive dem Management war stark dominiert von Männern. Insgesamt haben wir nur fünf Frauen befragt: Zwei führten gemeinsam mit ihren Ehemännern Gebäudereinigungsfirmen, drei arbeiteten in Pflegeeinrichtungen, davon eine als Pflegeleitung, die anderen beiden als Integrationsmanagerinnen. Bei den Beschäftigten waren in den Betrieben aus dem Gesundheits- und Sozialwesen Frauen stärker vertreten. In der Landwirtschaft, der Gebäudereinigung und der Systemgastronomie waren die Geschlechter ausgeglichen vertreten. In den Betrieben aller anderen Branchen waren überwiegend Männer beschäftigt. Dies entspricht im Großen und Ganzen der üblichen Zusammensetzung in den jeweiligen Branchen (siehe Abschnitt 2.4.1).

Ein Großteil der befragten Betriebe war Mitglied in Branchenverbänden oder Innungen. Nur einzelne Betriebe, beispielsweise die landwirtschaftlichen Betriebe, nutzen diese, um sich über Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische MitarbeiterInnen zu informieren oder zur Rekrutierung. Die meisten der befragten Betriebe sahen darin jedoch keinen großen Wert, wie ein Arbeitgeber aus der ambulanten Pflege erläuterte: „*Klar sind wir [im Branchenverband] Mitglied und zahlen. Aber bringt uns gar nichts [...] außer dass es Geld kostet.*“ (Arbeitgeber, Ambulanter Pflegedienst, Region Frankfurt).

Insgesamt fällt auf, dass die Profile der befragten Betriebe, die die Westbalkanregelung genutzt haben, vielfältig sind. Mit dem kontrastiven Stichprobendesign ist es also gelungen, die Diversität des Feldes abzubilden. Überraschend trat dabei der hohe Anteil an ausländischen MitarbeiterInnen (über 50 Prozent) in fast allen befragten Betrieben zutage sowie die Tatsache, dass mehr als die Hälfte der befragten ArbeitgeberInnen selbst Wurzeln im Westbalkan haben.

3.2.1.2 Branchenspezifischer und regionaler Bedarf an Arbeitskräften

Branchenübergreifend gab es in allen besuchten Betrieben großen Bedarf an qualifizierten und geringqualifizierten Arbeitskräften. Der geäußerte Bedarf an Geringqualifizierten spiegelt Ergebnisse der IAB-Stellenerhebung (IAB, o.J.) wider, nach der in den Jahren 2016 und 2017 zwischen 20 und 22 Prozent der offenen Stellen für ungelernte Arbeitskräfte angeboten wurden. In der Positivliste der Engpassberufe wird jedoch ausschließlich der Fachkräftebedarf dargestellt. Bedarfe bei Berufsgruppen mit anderen Anforderungsniveaus werden nicht berücksichtigt. Im Einzelnen stellen sich die branchenspezifischen und regionalen Bedarfe wie folgt dar.

Baugewerbe

Von den zwölf besuchten Betrieben im Baugewerbe befanden sich fünf Betriebe in der Region Frankfurt, vier Betriebe in der Region Stuttgart und jeweils ein Betrieb in Nordrhein-Westfalen, Bayern und in der Region München. Die Betriebe gehörten zu den Unterbranchen Bau von Gebäuden bzw. Hoch- und Tiefbau, sonstiger Ausbau bzw. Innenausbau (Anbringung von Stuckaturen, Gipserei und Verputzerei, Fußboden-, Fliesen- und Plattenlegerei, Tapeziererei) und Bauinstallation (Elektroinstallation, Gas-, Wasser-, Heizungs- sowie Lüftungs- und Klimainstallation, Dämmung gegen

Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung).⁵⁹ Viele Betriebe konnten einer Haupt- und mehreren Nebenbranchen zugeordnet werden und vereinten somit mehrere Gewerke unter einem Dach.

Schon seit mehreren Jahren herrschte bei allen besuchten Betrieben dieser Branche ein Ungleichgewicht zwischen einem Überangebot an Aufträgen und einer personellen Unterbesetzung. Einige Betriebe berichteten darüber hinaus von einem kurz bevorstehenden Generationenwechsel, der den Arbeitskräftebedarf noch verschärfte. Auch wenn es grundsätzlich Bedarf an Hochqualifizierten (zum Beispiel BauingenieurInnen) und Fachkräften gab, fehlte es den besuchten Betrieben vor allem an BauhelferInnen. Zu den besonders dringend gesuchten Berufsbildern zählten Eisenflechter, Maurer, Verputzer, Maler, Zimmermänner und Monteure. Im Helferbereich erwartete man, laut Berufsverbänden und ArbeitgeberInnen, keine klassisch deutsche Berufsausbildung. Ein Arbeitgeber erklärte:

Wir brauchen [alle], von Helfern bis Fachkräften. In Deutschland gibt es für Trockenbau zum Beispiel, es gibt verschieden Richtungen. Aber [eine] Ausbildung komplett für Trockenbau gibt es ja nicht. (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Nordrhein-Westfalen)

Bei nicht reglementierten Berufen entschieden ArbeitgeberInnen oft anhand der Berufserfahrung der ArbeitnehmerInnen, ob sie diese auf Fachkräfte- oder Helferniveau beschäftigten: *„Ich mach den dann zur Fachkraft, auch wenn er praktisch vom beruflichen Bild her nie eine Ausbildung genossen hat.“* (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Bayern). Anstatt nach formalen Qualifikationen suchten die ArbeitgeberInnen nach MitarbeiterInnen mit angelerntem Fachwissen und Berufserfahrung. Auch Erfahrungen mit einer der deutschen ähnlichen Baukultur sowie mit in Deutschland verwendeten Techniken und Materialien passten in das gesuchte Profil. Wichtiger als Abschlüsse und Zeugnisse waren den ArbeitgeberInnen gute Arbeitsleistungen: *„Ein Zertifikat hat für uns wenig Bedeutung. [...] Wichtig ist, was der draußen erbringt.“* (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Region Frankfurt). Gesucht wurden zudem junge und physisch belastbare männliche Arbeitnehmer.

Neben dem fachlichen Können legten ArbeitgeberInnen in der Baubranche Wert auf Zuverlässigkeit, respektvollen Umgang mit Vorgesetzten und ausreichend Motivation zum Arbeiten und Lernen: *„Arbeitswille und Fachkenntnisse sind das Zentrale“* (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Bayern). Auch ein verantwortlicher Umgang mit Alkohol wurde in diesem Zusammenhang mehrfach genannt. Viele ArbeitgeberInnen setzten außerdem die Bereitschaft auf Montage zu fahren und teilweise den Besitz eines gültigen Führerscheins voraus. Vor allem bei kleinen Unternehmen mit direktem Kontakt zu KundInnen oder zu anderen Gewerken wurden Deutschkenntnisse als wichtig eingestuft. In größeren mehrsprachigen Betrieben reichte es den befragten ArbeitgeberInnen in der Regel aus, wenn die Kommunikation in einer gemeinsamen Arbeitssprache sichergestellt war.

Die befragten ArbeitgeberInnen berichteten, dass es auf selbst geschaltete Stellenanzeigen meist keine einzige Bewerbung gab. Mit ArbeitnehmerInnen aus dem EU-Ausland konnten zwar einige, aber nicht ausreichend viele Stellen besetzt werden. Ein Grund dafür ist, laut ArbeitgeberInnen und Berufsverbänden, dass die Lohnunterschiede zwischen Deutschland und den anderen EU-Ländern nicht groß genug sind, um ArbeitnehmerInnen langfristig zu halten. Weiterhin berichteten alle der befragten Betriebe davon, eine ständige Stellenausschreibung bei der BA geschaltet zu haben.⁶⁰ Jedoch

⁵⁹ Bei den in Klammern genannten Branchen handelt es sich um die fünfstellige Klassifikation der Wirtschaftszweige (Statistisches Bundesamt 2007).

⁶⁰ Recherchen ergaben, dass die von den befragten ArbeitgeberInnen gemachten Angaben mit den tatsächlichen Stellenausschreibungen auf der JOBBÖRSE der BA übereinstimmen.

verliefen die Vermittlungen durch die BA bei einem Großteil der Betriebe erfolglos. Auf dem Arbeitsmarkt schien es keine ins Profil passenden KandidatInnen zu geben. Vermittelte Langzeitarbeitslose seien, so die Mehrzahl der befragten ArbeitgeberInnen, von den körperlich anspruchsvollen Tätigkeiten überfordert.⁶¹ Die erfolglosen Vermittlungsvorschläge der BA frustrierten einige ArbeitgeberInnen:

Auf die Anzeige beim Arbeitsamt hat sich ein Deutscher gemeldet. Ich [hatte] ihn gefragt, was er kann und er hat geantwortet: „Ich kann nur die Schubkarre schieben.“ Dann [hatte] ich ihn gefragt, ob die Schubkarre voll oder leer sein soll und er hat geantwortet: „Lieber leer.“ In Deutschland gibt es keine Leute mehr. Das Arbeitsamt schickt mir Leute, die noch nicht mal eine Schubkarre schieben wollen. (Arbeitgeber, Innenausbaubetrieb, Region Stuttgart)

Nur die Vermittlung von SekretärInnen und BuchhalterInnen zeigte Erfolg, wie ein anderer Arbeitgeber berichtete:

Also bei den Sekretärinnen waren die sehr hilfreich. Das hat gut geklappt. Eine oder sogar beide wurden über die Arbeitsagentur vermittelt [...]. Bei Handwerkern ist der Markt leergefegt. Es gibt niemanden. Das ist immer das Gleiche. Wenn dann doch jemand kommt, dann wollen die gar nicht arbeiten. Wenn Sie ein Handwerker sind und arbeiten wollen, dann sind sie hier nicht arbeitslos. Es gibt so viele Stellen. (Arbeitgeber, Innenausbaubetrieb, Region Stuttgart)

In den besuchten Betrieben machten Geflüchtete nur einen sehr geringen Anteil der Beschäftigten aus. Auch wurde dieser Gruppe von vielen der befragten ArbeitgeberInnen das Potenzial abgesprochen, den Arbeitskräftebedarf langfristig zu lösen. Ein Grund dafür ist aus ihrer Perspektive die fehlende Berufserfahrung. Auch wenn vereinzelt gute Erfahrungen mit Geflüchteten aus Syrien gemacht wurden, kamen hierbei selten nachhaltige Arbeitsverhältnisse zustande. Vereinzelt nahmen befragte ArbeitgeberInnen an, dass die Geflüchteten als Bauhelfer kaum mehr verdienten als durch Leistungsbezug: *„Der hat sich dann ausgerechnet, dass es finanziell fast keinen Unterschied machte. [...] Der hat Familie zu Hause. [...] Die müssen gar nicht arbeiten.“* (Arbeitgeber, Innenausbaubetrieb, Region Stuttgart).⁶²

In der Region Stuttgart verwiesen die befragten ArbeitgeberInnen auf die Autoindustrie als starke Konkurrenzbranche des Baugewerbes. Hier würden deutlich höhere Löhne als im Bau gezahlt. Auch *andere* Baubetriebe, die einzelne MitarbeiterInnen oder den Vorarbeiter und damit die ganze Kolonne mit Lohnversprechungen abwarben, trugen bei manchen ArbeitgeberInnen zusätzlich zu personellen Engpässen bei.

Der anhaltende ungedeckte Arbeitskräftebedarf im Baugewerbe hatte Folgen: Einige der befragten ArbeitgeberInnen reduzierten ihre Anforderungen oder gaben auch wenig Erfahrenen eine Chance, wie ein Arbeitgeber erläuterte: *„[Wir nehmen] gerne qualifizierte Leute, aber auch Unqualifizierte, die bereit sind zu lernen und arbeiten wollen.“* (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Region Frankfurt). Auch wurden von einigen vermehrt Ausbildungen angeboten. Um Aufträgen nachzukommen, wurde

⁶¹ Bei derartigen Äußerungen zur Anstellung von Langzeitarbeitslosen sowie von Geflüchteten (s.u.) handelt es sich nicht notwendigerweise um eine Tatsachenfeststellung, sondern um eine Äußerung vor dem persönlichen Erfahrungshintergrund der befragten ArbeitgeberInnen. Auch wenn bei diesen Äußerungen gelegentlich gruppenbezogene Vorurteile oder ethnozentrische Denkmuster sichtbar wurden, werden sie hier wegen ihrer Signifikanz für die im Feld häufig angetroffene These einer fehlenden Passung von Geflüchteten oder Langzeitarbeitslosen zu den Stellenanforderungen der ArbeitgeberInnen wiedergegeben. Vermutete gruppenbezogene Vorurteile der befragten ArbeitgeberInnen bzw. deren Falsifikation sind hingegen nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

⁶² Siehe Fußnote 61.

zunehmend auch samstags auf Baustellen gearbeitet. Allerdings mussten ArbeitgeberInnen aufpassen, dass die ArbeitnehmerInnen nicht zu viele Stunden arbeiteten. Eine weitere Konsequenz der personellen Engpässe war, dass ArbeitgeberInnen nur noch kleine Aufträge annehmen konnten, die mit dem bestehenden Personal bearbeitet werden konnten. Lukrative Großaufträge konnten teilweise nicht angenommen werden. Ein Arbeitgeber resümierte:

[Auf der] Baustelle [sind] es ohnehin körperlich schwere Arbeiten. [...] Nach acht Stunden ist der nicht mehr konzentriert. [...] Deswegen nehmen wir trotz dieser Lage weniger Aufträge an. [Das] ist dann die Konsequenz. (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Region Frankfurt)

ArbeitgeberInnen großer Betriebe berichteten auch davon, dass sie aus Mangel an Alternativen auf Subunternehmen im Rahmen von Werkverträgen oder Entsendungen ausweichen müssten, auch wenn sie diesen teils „fragwürdige“ Praktiken, wie das Einfordern unbezahlter Mehrarbeit und Lohnunterschreitungen, unterstellten.

Gastgewerbe

Zu den fünf besuchten Betrieben im Gastgewerbe zählten zwei Restaurants mit herkömmlicher Bedienung und ein Schnellrestaurant mit Selbstbedienung in der Region München sowie ein Hotel und ein, mehrere Hotels und Restaurants umfassender Großbetrieb in Mecklenburg-Vorpommern. In allen fünf Betrieben bestand vor allem im geringqualifizierten Bereich großer Bedarf an Arbeitskräften. Dabei waren die Anforderungen nicht besonders hoch. Arbeitserfahrung im Gastgewerbe war von einigen der befragten ArbeitgeberInnen erwünscht, jedoch nicht von allen. In der Systemgastronomie wurden ausschließlich MitarbeiterInnen für Anlerntätigkeiten gesucht, bei denen keinerlei Berufserfahrung vorausgesetzt wurde. Wichtiger waren allen befragten ArbeitgeberInnen Lernbereitschaft, ein hohes Arbeitsethos und ein ausgeprägtes Hygieneverständnis: *„Es handelt sich im Grunde um Helfertätigkeiten. Die müssen nur die Bereitschaft haben zu arbeiten.“* (Arbeitgeber, Restaurant, München). Deutschkenntnisse waren bei Beschäftigungen im Service relevant, in ohnehin multikulturell aufgestellten Küchen waren sie eher untergeordnet.

Mangels deutscher Interessenten ist die gesamte Branche stark von ausländischen MitarbeiterInnen abhängig, wie ein Arbeitgeber erklärte:

Wenn es die ganzen ausländischen Bürger nicht geben würde, dann könnten wir unseren Betrieb zumachen. Wo wäre der ganze Niedriglohnsektor, wenn wir die Menschen nicht hätten? Es gibt genügend offene Stellen, so gesehen brauchen wir die Leute ohnehin händeringend. (Arbeitgeber, Restaurant, München)

Zwar konnten saisonal zumindest in der Region München einige Stellen mit ArbeitnehmerInnen aus dem EU-Ausland besetzt werden. Die Zahlen waren jedoch rückläufig, wie einige Arbeitgeberinnen berichteten, insbesondere, weil die Löhne zum Beispiel zur Sommersaison in Kroatien anstiegen. Einige der befragten ArbeitgeberInnen stellten insbesondere in den Sommermonaten temporär StudentInnen aus Ost- und Südosteuropa an.⁶³ Mit Geflüchteten hatten die befragten ArbeitgeberInnen gemischte Erfahrungen gemacht. Es gab positive Erfahrungen, sofern aktive und verlässliche FlüchtlingshelferInnen in die Rekrutierung und Begleitung der Geflüchteten involviert waren. Allerdings berichteten manche befragten ArbeitgeberInnen auch von mangelndem

⁶³ Rechtsgrundlage hierfür ist § 14 Abs. 2 BeschV. Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung vermittelt ausländische Studierende zur Ferienbeschäftigung.

Hygieneverständnis oder von Problemen mit weiblichen Vorgesetzten, die sie bei der Beschäftigung syrischer Geflüchteter beobachtet hatten.⁶⁴

Alle befragten ArbeitgeberInnen schilderten, dass BewerberInnen, die über die BA vermittelt wurden, entweder nicht zu Vorstellungsgesprächen erschienen oder nicht die Mindestvoraussetzungen zur Anstellung erfüllten. Als Konsequenz verzichteten viele der ArbeitgeberInnen ganz auf die Vermittlungsangebote der BA. Der Personalleiter des systemgastronomischen Betriebs berichtete, dass Informationstage für Arbeitslose, die er in Zusammenarbeit mit der BA ausgerichtet hatte, zu keiner Einstellung geführt hatten. Er bezeichnete sie daher als Zeitverschwendung. Der Bayerische Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Bayern e.V. stellte fest, dass nicht alle ArbeitgeberInnen im Gastgewerbe ihre offenen Stellen bei der BA ausschrieben. Dies sei auch der Grund, warum die Berufe im Gastgewerbe nicht als Mangelberufe in der Positivliste der BA erfasst seien.

Um die personellen Engpässe zu überwinden, gingen die befragten ArbeitgeberInnen teilweise neue Wege: Ein Arbeitgeber aus Mecklenburg-Vorpommern stellte StudentInnen aus Kirgisistan an. Außerdem beschäftigte er im Privathaushalt ein Au-pair-Mädchen aus Georgien, damit seine Frau wieder voll im Betrieb mitarbeiten konnte. Ein Gastronom aus München setzte dagegen auf die interne Qualifizierung ungelernter Arbeitskräfte, da klassische Ausbildungen für ausländische ArbeitnehmerInnen aufgrund der zu niedrigen Ausbildungsvergütung nicht attraktiv seien.

Vor allem in ländlichen Regionen im Nordosten Deutschlands, die wenig attraktiv für ausländische MitarbeiterInnen waren, suchten ArbeitgeberInnen bei gleichbleibenden Gästezahlen oft vergeblich nach Arbeitskräften. Ein Arbeitgeber zählte die vielfältigen Konsequenzen der personellen Einschränkungen für seinen Betrieb auf:

Ich hatte ein zweites Restaurant, dass ich schon schließen musste, Catering habe ich eingestellt und jetzt schränken wir die Geschäftsfelder weiter ein. Wir finden einfach niemanden. Selbst wenn man jemanden findet, gehen die alle wieder. Nach Berlin, nach Dortmund, nach Frankfurt am Main. Hier im Osten, in der Einöde, können wir machen was wir wollen. Wir sind nur eine Stunde von Berlin entfernt, aber das ist halt eine Stunde. (Arbeitgeber, Hotel, Mecklenburg-Vorpommern)

Aber auch in Touristenmetropolen wie München hatten die befragten ArbeitgeberInnen wenig Erfolg, neue ArbeitnehmerInnen anzuwerben. Noch dazu berichteten sie von der Abwerbung von MitarbeiterInnen durch Betriebe anderer Branchen, die bessere Perspektiven boten: „*Die Konkurrenz ist vor allem in München sehr groß. Die Stadtwerke München suchen Busfahrer, da wechseln die Leute hin, die geregelten und ganzjährigen Dienst suchen.*“ (Arbeitgeber, Restaurant, Region München). Der DEHOGA Bayern bewertete den Arbeitskräftemangel als eine tagtägliche Herausforderung für die Gastbetriebe, insbesondere da der Tourismus in Bayern seit Jahren eine Wachstumsbranche darstelle. Gleichzeitig sprach der Verband von einem regelrechten „Gasthaussterben“ in ländlichen Regionen Bayerns als eine Konsequenz des fortbestehenden Arbeitskräftemangels.

Gesundheits- und Sozialwesen

Unter den fünf besuchten Betrieben im Gesundheits- und Sozialwesen waren drei ambulante soziale Dienstleister (Pflegedienste) in den Regionen München, Frankfurt und Stuttgart, ein Seniorenpflegeheim in Bremen sowie ein Krankenhaus in Berlin. Die befragten Betriebe hatten einen Bedarf an anerkannten KrankenpflegerInnen, das Seniorenpflegeheim an AltenpflegerInnen Sie

⁶⁴ Siehe Fußnote 61.

suchten daher nach Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung im Herkunftsland. Auch Berufserfahrung war den befragten ArbeitgeberInnen wichtig. Dazu kamen nachgewiesene Sprach- und Fachsprachkenntnisse, die im Laufe des Anerkennungsverfahrens ausgebaut werden sollten. Da die Anerkennung des Ausbildungsabschlusses für ArbeitgeberInnen eine nicht unbeträchtliche Investition bedeutete und ArbeitnehmerInnen bis zur Anerkennung nur als "Pflegekraft in Anerkennung" auf Hilfskraftniveau beschäftigt werden konnten, erhofften sich die befragten ArbeitgeberInnen von den ArbeitnehmerInnen Interesse an einer langfristigen Beschäftigung, große Lernbereitschaft, Arbeitsmotivation und Bodenständigkeit.

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt wurden die befragten ArbeitgeberInnen nur selten fündig. Auch Vermittlungen über die BA waren wenig hilfreich, wie einer der befragten Arbeitgeber bestätigte: „*In 20 Jahren habe ich einen Mitarbeiter über die BA eingestellt.*“ (Arbeitgeber, Ambulanter Pflegedienst, Region Frankfurt). Für alle besuchten Betriebe verlagerte sich die Suche nach Arbeitskräften daher ins Ausland, obwohl Anerkennungsverfahren ausländischer ArbeitnehmerInnen als kosten- und zeitintensiv bewertet wurden. Mithilfe professioneller Vermittlungsagenturen im In- und Ausland konnten ArbeitnehmerInnen zwar gewonnen werden, dies deckte den Bedarf an Pflegepersonal jedoch noch lange nicht. Vereinzelt wurden auch Geflüchtete eingestellt, allerdings mit unterschiedlichem Erfolg: Programme, über die Geflüchtete ausgebildet werden sollten, waren aus Sicht der ArbeitgeberInnen weniger erfolgreich, zum Beispiel weil muslimische ArbeitnehmerInnen Probleme mit Kleidervorschriften im Krankenhaus hatten.⁶⁵ Mit einzelnen, bereits berufserfahrenen BewerberInnen aus Syrien wurden jedoch gute Erfahrungen gemacht.

Im Gesundheits- und Sozialwesen kam die Konkurrenz nicht aus anderen Branchen, sondern aus den eigenen Reihen. Vor allem Kliniken in Großstädten warben ambulanten Pflegeeinrichtungen in ländlichen Regionen mit hohen Kopfprämien ihre MitarbeiterInnen ab, wie die Integrationsmanagerin eines Betriebes erläuterte:

Krankenpfleger [...] können sich wirklich überlegen, wo sie arbeiten wollen oder wo es ihnen gefällt. Latschen ins nächste Krankenhaus rein und kriegen eine Stelle und vielleicht sogar, wenn sie nach München gehen, noch 8000 Euro geschenkt. Also [...] die können tatsächlich auch die Bedingungen machen. (Integrationsmanagerin, Ambulanter Pflegedienst, Region Stuttgart)

Um sich an die neuen Bedingungen anzupassen, investierten einige Betriebe verstärkt in die Rekrutierung ausländischer ArbeitnehmerInnen und übernahmen hierbei alle anfallenden Kosten. Einzelne ArbeitgeberInnen leisteten sich zusätzlich ein Integrationsmanagement, um ausländische ArbeitnehmerInnen auch langfristig halten zu können.

Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen

Befragt wurden drei Betriebe zur Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen in der Region München. Der erste Betrieb bot allgemeine Gebäudereinigung an, der zweite Betrieb Hausmeisterdienste und der dritte vereinte beides als Gebäudeservicebetrieb. In der Region Stuttgart wurden zwei Betriebe im Garten- und Landschaftsbau befragt und telefonische Kurzinterviews mit weiteren Betrieben dieser Branche in der Region und im Saarland geführt. Ähnlich wie im Baugewerbe und der Gastronomie berichteten die befragten ArbeitgeberInnen von dauerhaftem Arbeitskräftebedarf in einer von hoher Arbeitnehmerfluktuation geprägten Branche. Fast

⁶⁵ In diesem Fall ging es um die durch die Kleiderordnung des Krankenhauses vorgeschriebene kurzärmelige Berufskleidung. Siehe auch Fußnote 61.

ausschließlich suchten sie nach MitarbeiterInnen für Anlern Tätigkeiten. Formale berufliche Qualifikationen wurden daher nicht vorausgesetzt, wie ein Arbeitgeber betonte: „*Wozu [einen] Abschluss in [der] Baustelle?*“ (Arbeitgeber, Garten- und Landschaftsbaubetrieb, Region Stuttgart). Wichtig waren dagegen große Einsatzbereitschaft, Arbeitsleistung und Verlässlichkeit. Bei Hausmeisterdiensten erwarteten ArbeitgeberInnen Erfahrung mit Maschinen, oft auch einen Führerschein. Vor allem im Garten- und Landschaftsbau sollten MitarbeiterInnen auch körperlich fit und zeitlich flexibel sein, weswegen oft junge, gesunde und physisch belastbare Männer gesucht wurden. Eine Arbeitgeberin fasste zusammen, was ein Arbeitnehmer mitbringen sollte:

[Wir wünschen uns], dass er flexibel ist [...] und einfach bereit zu arbeiten. Er dürfte auch, auch wenn ich das nicht laut sagen darf, nicht allzu alt sein, weil es einfach körperlich nicht machbar ist. [...] Weil wir doch auch schwere Sachen [...] heben und von A nach B [tragen]. Das würde jemand nicht schaffen, der schon ein gewisses Alter oder Vorerkrankung oder so was hat. (Arbeitgeberin, Gebäudeservicebetrieb, Region München)

Ähnlich wie im Baugewerbe wurden Deutschkenntnisse von den befragten ArbeitgeberInnen dann als weniger wichtig eingestuft, wenn es eine gemeinsame Arbeitssprache gab.

Die befragten ArbeitgeberInnen berichteten, dass sich auf Stellenausschreibungen kaum Deutsche bewerben würden, wohl aufgrund niedriger Löhne und dem geringen sozialen Status der Tätigkeiten. Auch Bewerbungen aus dem EU-Ausland seien rückläufig. Vermittlungsversuche der BA halfen ebenfalls kaum, den Personalbedarf zu decken. Mit Geflüchteten wurden vereinzelt positive Erfahrungen gemacht. In der Gebäudereinigung endeten die meisten Arbeitsverhältnisse mit Geflüchteten, laut ArbeitgeberInnen, jedoch noch früher, als ohnehin in der Branche üblich. Oft führte Unzufriedenheit über den Umgang mit Hygienevorschriften, Zeitdruck oder Pünktlichkeit dazu, dass sich die ArbeitgeberInnen bereits nach der Probezeit von diesen ArbeitnehmerInnen trennten.⁶⁶ Die Arbeit im Garten- und Landschaftsbau wurde von den befragten ArbeitgeberInnen als körperlich sehr fordernd eingestuft, weswegen es noch schwieriger als im Baugewerbe sei, neue ArbeitnehmerInnen zu finden. Wie in der Baubranche und dem Gastgewerbe hatte der anhaltende Arbeitskräftemangel auch bei wirtschaftlichen Dienstleistungsbetrieben zur Folge, dass weniger Aufträge angenommen werden konnten, wie eine Arbeitgeberin erläuterte:

Gerade in München schießt ja ein Hotel nach dem anderen aus der Erde. Wir sind mittlerweile an einem Punkt angekommen, wo wir wirklich schöne Aufträge absagen müssen, weil wir kein Personal haben. (Arbeitgeberin, Gebäudereinigungsbetrieb, München)

Der Inhaber eines Betriebs im Garten- und Landschaftsbau in der Region Stuttgart sah sich dazu gezwungen, seinen Betrieb aufgrund personeller Engpässe zu schließen.

Andere Wirtschaftszweige

Aus den folgenden Wirtschaftszweigen haben wir aufgrund einer kleineren Anzahl an Interviews und Betriebsfallstudien nur schematische Einsichten. Die in den Betrieben identifizierten Bedarfe sind jedoch für einen groben Vergleich mit den oben genannten Branchen hilfreich.

Verarbeitendes Gewerbe

⁶⁶ Siehe Fußnote 61.

Im Verarbeitenden Gewerbe wurden ein Telekommunikationsbetrieb in der Region Stuttgart und ein Industrieisolierungsbetrieb in Nordrhein-Westfalen besucht. In beiden Fällen äußerten die ArbeitgeberInnen großen Bedarf an Fachkräften und Hilfskräften. Ihnen waren vor allem Fachkenntnisse und Berufserfahrung wichtig, jedoch keine abgeschlossene Berufsausbildung, wie ein Arbeitgeber ausführte:

Da gibt es Leute die schon überall auf der Welt gearbeitet haben, aber keine Berufsausbildung haben. Die brauchen wir. Urkunden sind nicht so wichtig. Vieles kann man nachschulen. (Arbeitgeber, Industrieisolierungsbetrieb, Nordrhein-Westfalen)

Außerdem erwarteten die ArbeitgeberInnen Flexibilität und Montagebereitschaft. Beim Telekommunikationsbetrieb legte der Arbeitgeber außerdem Wert auf gepflegtes und freundliches Auftreten im Kundendienst. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt wurden beide Arbeitgeber nicht fündig:

Die Leute, die hier geboren sind, wollen damit nichts zu tun haben. Warum in der Isolierung arbeiten, wenn man in der Verwaltung arbeiten kann? [...] Auf dem deutschen Markt gibt es keine Isolierer mehr [...]. Es gibt auch keine neuen Lehrlinge. (Arbeitgeber, Industrieisolierungsbetrieb, Nordrhein-Westfalen)

Ähnlich wie in den anderen Branchen gelang es den befragten ArbeitgeberInnen nur selten, deutsche MitarbeiterInnen zu gewinnen. Ein Großteil der ArbeitnehmerInnen in den Betrieben kam aus dem EU-Ausland, vereinzelt wurden auch Geflüchtete angestellt. Dies reichte jedoch nicht aus, um den Arbeitskräftebedarf zu decken. In der Region Stuttgart stellte die schnell wachsende Autoindustrie außerdem eine starke Konkurrenz dar, die zwar mit gleichen Löhnen, aber stressfreieren Arbeitstagen lockte.

Ohne ausreichendes Personal konnten auch in dieser Branche weniger Aufträge angenommen werden. Ein Arbeitgeber erklärte, dass die Personalsuche zulasten der Arbeitszeit gehe: *„Wir haben mehr damit zu tun Leute zu finden, als mit der Arbeit an sich. Wir haben nicht das Problem, Arbeit zu finden, sondern Leute zu finden.“* (Arbeitgeber, Industrieisolierungsbetrieb, Nordrhein-Westfalen).

Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

Es wurden zwei landwirtschaftliche Betriebe befragt, die unter anderem Spargel- und Erdbeerernte betrieben. Anders als bei den meisten anderen Branchen war ihr Bedarf fast ausschließlich saisonal, d.h. auf die Spargel- und Erdbeerernte von April bis Juni beschränkt. In dieser Zeit machten die Betriebe 90 Prozent ihres Jahresumsatzes. Gesucht wurden vor allem Frauen und Männer, die nicht zu alt und physisch geeignet für die Ernte waren. Arbeitserfahrung sei, so die befragten ArbeitgeberInnen, zentral, damit die ArbeitnehmerInnen schnell genug pflücken und die erwartete Arbeitsleistung erreichten. Deutschkenntnisse waren den ArbeitgeberInnen nur bei einem Einsatz im Verkauf wichtig.

In den beiden Betrieben kamen alle ErntehelferInnen aus dem Ausland, größtenteils aus Ost- und Südosteuropa: *„Das Gemüse in Deutschland lebt von Osteuropäern.“* (Arbeitgeber, Landwirtschaftsbetrieb, Region Frankfurt). Jedoch beobachteten die befragten ArbeitgeberInnen, dass zuletzt weniger ErntehelferInnen aus Polen und Rumänien kamen, seitdem sich die wirtschaftliche Situation in ihren Ländern verbessert hatte. Für EU-AusländerInnen, die dauerhaft in Deutschland leben wollten, sei Saisonarbeit nicht attraktiv, so die befragten ArbeitgeberInnen. Ähnlich wie in den anderen Branchen war die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen nicht erfolgreich. Ein Arbeitgeber berichtete von einem Programm in den 1990er Jahren, bei dem Langzeitarbeitslose aus Ostdeutschland über den Bauernverband vermittelt wurden:

Das hat aber gar nicht gut funktioniert. Die hatten lange nicht gearbeitet, waren das gar nicht mehr gewöhnt. Und viele hatten so eine rechte Gesinnung. Das passt bei uns nicht rein mit den Kroaten. (Arbeitgeber, Landwirtschaftsbetrieb, Region Frankfurt)⁶⁷

Erfahrungen mit Geflüchteten gab es kaum. Die befragten ArbeitgeberInnen erklärten, dass diese nicht die nötige Leistung auf den Feldern erbrächten.⁶⁸ Weitere Alternativen kannten die ArbeitgeberInnen nicht: *„Alternativen haben wir keine. Niemand will nur so kurzfristig arbeiten. Höchstens für den Verkauf finden wir Deutsche.“* (Arbeitgeber, Landwirtschaftsbetrieb, Region Frankfurt).

Den Konkurrenzdruck durch andere Branchen bewerteten die beiden ArbeitgeberInnen als hoch. So warb z.B. der Frankfurter Flughafen mit unbefristeten Stellen und besseren Löhnen für ArbeitnehmerInnen in der Gepäckabfertigung. Ihren ErntehelferInnen konnten die befragten ArbeitgeberInnen nach eigenen Angaben nur den Mindestlohn bezahlen. Einer der Arbeitgeber begann, Auszubildende zu beschäftigen, die ganzjährig auf dem Hof arbeiteten. Den Mangel an ErntehelferInnen konnte dies jedoch nicht schmälern. Als Folge des Personalmangels musste nicht abgetragene Ernte vernichtet werden, wie ein Vertreter des Berufsverbands beschrieb: *„2018 mussten wir sehr viel an Beeren und Gemüse vernichten, weil es niemand von den Feldern holen konnte. Das ist der Flaschenhals: das Personal.“* (Vertreter, Verband der Süddeutschen Spargel- und Erdbeerbauern).

Verkehr und Lagerei

Es wurden zwei Speditionsbetriebe in der Region Stuttgart befragt. Beide ArbeitgeberInnen äußerten hohen Arbeitskräftebedarf. Entscheidend waren für die befragten Arbeitgeber der beiden Kleinbetriebe, dass ArbeitnehmerInnen eine gültige Fahrerlaubnis besitzen. Weitere Qualifikationen oder Ausbildungen waren ihnen weniger wichtig. Auch Sprachkenntnisse waren zweitrangig, so lange die Beschäftigten eine im Betrieb gesprochene Sprache beherrschten. Auf dem freien Arbeitsmarkt wurden die ArbeitgeberInnen nicht fündig: *„Die Stellenausschreibung steht schon seit vier Jahren, aber da meldet sich keiner. Hier in Deutschland will niemand in diesem Job arbeiten.“* (Arbeitgeber, Spedition, Region Stuttgart). Auch die Beschäftigung Geflüchteter gestaltete sich u.a. aufgrund fehlender Führerscheine als schwierig, wie ein Arbeitgeber beschrieb⁶⁹:

Wir hatten da einen [Geflüchteten], der war zwei Wochen da und dann ist er wieder gegangen. Es war schwierig für ihn, weil er nur auf Englisch sprechen konnte und sich in der Arbeit nicht eingefunden hat. Aber es ist generell schwierig mit den Geflüchteten, weil sie keine Dokumente haben und sie müssen einen Führerschein haben, um bei mir zu arbeiten. (Arbeitgeber, Spedition, Region Stuttgart)

Kommunikations- und Informationsbranche

In der Informationsbranche befragten wir einen Softwareadministrationsbetrieb in Berlin. Da deutsche BewerberInnen dem Arbeitgeber oft zu hohe und unrealistische Ansprüche stellten und die falsche Arbeitseinstellung mitbrachten, suchte er im Ausland nach passenden KandidatInnen. Neben einem abgeschlossenen Studium und sehr guten Englischkenntnissen, waren ihm kompetente und

⁶⁷ Siehe Fußnote 61.

⁶⁸ Siehe Fußnote 61.

⁶⁹ Siehe Fußnote 61.

freundliche Kundenberatung und Kollegialität wichtig. Am Standort Berlin und mit der Arbeitssprache Englisch waren Deutschkenntnisse bei der Einstellung zweitrangig.

Andere Dienstleister

Unter den Erbringern sonstiger Dienstleistungen besuchten wir einen Herrenfriseurbetrieb in Berlin, der, laut Arbeitgeber, „ethnische“ Messerrasuren anbot. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt fand der Arbeitgeber niemanden, der diese spezialisierte Tätigkeit beherrschte, weswegen er im Ausland suchte.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass alle befragten ArbeitgeberInnen von personellen Engpässen berichteten. Es fällt auf, dass die befragten ArbeitgeberInnen aus den Branchen, die die Westbalkanregelung stark nutzten, *formalen* Qualifikationen von Beschäftigten nur eine geringe Relevanz zusprachen. Weniger überraschend waren die höheren formalen Anforderungen an Arbeitskräfte für reglementierte Berufe im Pflegebereich. Die von den befragten ArbeitgeberInnen beschriebenen Auswirkungen anhaltender personeller Engpässe ähnelten sich branchenübergreifend stark. Bearbeitungszeiten verzögerten sich, eingehende neue Aufträge konnten teilweise nicht angenommen werden, Expansionschancen konnten nicht genutzt werden, für manche Kleinstbetriebe war der Personalmangel bereits existenzbedrohend. Die Westbalkanregelung war für alle befragten ArbeitgeberInnen ein Weg, den bestehenden Arbeitskräftebedarf zu decken.

3.2.1.3 Kenntnis der Westbalkanregelung und Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen im Rahmen der Westbalkanregelung

Wie und wann ArbeitgeberInnen von der Westbalkanregelung erfahren hatten, hing maßgeblich davon ab, ob sie selbst Wurzeln im Westbalkan hatten oder nicht. Große Unterschiede zwischen den Branchen waren hingegen nicht ersichtlich.⁷⁰ Der Großteil der befragten ArbeitgeberInnen mit Wurzeln im Westbalkan erfuhr recht früh, Ende 2015 bis Anfang 2016, von der Einführung der Regelung: meist aus der Presse in den Herkunftsländern oder über Facebook und andere Soziale Medien, in denen die Regelung von potenziellen Interessenten intensiv diskutiert wurde. Einige der ArbeitgeberInnen wurden von interessierten BewerberInnen aus dem Westbalkan direkt angesprochen und informierten sich daraufhin bei der BA über die Voraussetzungen und nötigen Unterlagen für eine Beschäftigung über die Westbalkanregelung. In Einzelfällen berichteten ArbeitgeberInnen, die sich im Rahmen ihrer Arbeitnehmersuche an den Arbeitgeberservice der BA gewandt hatten, dass sie von BA-MitarbeiterInnen auf die Regelung hingewiesen wurden, wie sich ein Arbeitgeber erinnerte:

Dann habe ich das Arbeitsamt gefragt, ob ich andere Möglichkeiten habe, ob ich irgendwie Menschen von Balkan bringen kann, weil die Menschen hier diese Arbeit nicht machen wollen. Dann haben Sie mir über diese Regelung erzählt und das war vor zwei Jahren ungefähr. Sie müssen ja für die Arbeit nicht die Sprache sprechen und keine Qualifikation haben, nur ein[en] Führerschein [haben], also hat das von der Idee super gepasst. (Arbeitgeber, Spedition, Region Stuttgart)

Die meisten anderen befragten ArbeitgeberInnen ohne Migrationshintergrund im Westbalkan erfuhr von der Westbalkanregelung erst eine Weile nach deren Einführung. Einige wurden von MitarbeiterInnen, die wiederum Wurzeln im Westbalkan und Kontakte zu potentiellen

⁷⁰ Aus diesem Grund wurde auf eine branchenweise Darstellung verzichtet.

ArbeitnehmerInnen hatten, darauf aufmerksam gemacht. Andere erfuhren von der Regelung, nachdem sie sich über Anstellungsmöglichkeiten für eine/n BewerberIn aus dem Westbalkan erkundigt hatten; wieder andere durch Vermittlungsagenturen oder -organisationen (insbesondere im Pflegebereich). Ein Arbeitgeber aus der gemischten Landwirtschaft wurde über einen Berufsverband, der Informationen zur Westbalkanregelung zusammengestellt hatte, auf die Regelung aufmerksam.

Die über die Westbalkanregelung realisierten Arbeitsverhältnisse kamen auf unterschiedliche Weise zustande. Wiederum waren weniger Branchen ausschlaggebend (mit Ausnahme der Pflege), sondern eher Betriebsgröße, Nationalität der ArbeitgeberInnen bzw. das Vorhandensein von Netzwerken im Westbalkan. Vor allem ArbeitgeberInnen (mit und ohne Migrationshintergrund) von Kleinst- und Kleinbetrieben nutzten persönliche Kontakte, um Arbeitskräfte zu finden. Dies ist bei dieser Betriebsgröße üblich, da ArbeitgeberInnen oft eng mit ihren MitarbeiterInnen zusammenarbeiten und wenig Ressourcen für aufwendige Rekrutierungen zur Verfügung stehen. Viele ArbeitgeberInnen mit Wurzeln im Westbalkan stellten Bekannte, zum Teil auch Verwandte, vor allem aber ehemalige KollegInnen oder MitarbeiterInnen über die Westbalkanregelung ein, deren Arbeit und Persönlichkeit sie schätzten. In wenigen Fällen besaßen ArbeitgeberInnen zusätzlich Firmen in Bosnien und Herzegowina oder Serbien und beschäftigten ArbeitnehmerInnen über die Westbalkanregelung, die zuvor bereits im Rahmen von Werkverträgen für sie in Deutschland gearbeitet hatten. Einige deutsche ArbeitgeberInnen berichteten, dass sie StudentInnen aus dem Westbalkan, die sie über die Sommermonate beschäftigt hatten, nun dauerhaft über die Westbalkanregelung eingestellt hätten.

Wenn ArbeitgeberInnen mit Wurzeln im Westbalkan selbst keine passenden KandidatInnen kannten, nutzten sie ihre Netzwerke in den Herkunftsländern. Durch Mund-zu-Mund-Propaganda verbreiteten sich die Gesuche schnell und BewerberInnen wurden über persönliche Kontakte vermittelt. Eine persönliche Referenz war vielen ArbeitgeberInnen wichtig, da sie kein Risiko eingehen wollten. Vor allem in der Baubranche legten viele ArbeitgeberInnen Wert darauf, die Arbeitsleistung ihrer potentiellen ArbeitnehmerInnen schon vor der Anstellung zu überprüfen, wie ein Arbeitgeber ausführlich beschrieb:

Wir gehen hin und suchen dann unserer Mitarbeiter, unsere Verputzer aus. Das heißt, die Verputzer kommen nicht her, ohne dass sie irgendwelche Kenntnisse haben. [...] Wichtig für uns ist, dass wir in den Ländern vor Ort sehen, wie sie [auf] einer Baustelle arbeiten. [...] Ohne persönliche Kontakte nehmen wie die Leute nicht. Das wäre wie eine Katze im Sack. [...] Für uns ist es am wichtigsten, ob der dann wirklich arbeiten kann, [...] ob er diesen Beruf auch wirklich ausüben kann. (Arbeitgeber, Verputzerbetrieb, Region Frankfurt)

Fast alle der befragten ArbeitgeberInnen mit Wurzeln im Westbalkan sahen in der Beschäftigung ihrer Landsleute den positiven Nebeneffekt, Verwandten oder Bekannten aus den Herkunftsländern oder generell den „Leuten von unten“ helfen zu können. Da es aber primär um die Arbeitsleistung ging, war dies in keinem Fall der einzige Grund einer Anstellung, wie ein Arbeitgeber erläuterte:

Ich brauche keine Menschen aus dem Kosovo, [die] keine Ahnung von der Baubranche [haben]. Ich habe mir schon im Kosovo angeschaut, wie die Leute im Innen- und Außenbau arbeiten. Das muss perfekt sein. (Arbeitgeber, Innenausbaubetrieb, Region München)

Die Rekrutierungsmaßnahmen von größeren Pflegebetrieben und in der Systemgastronomie folgten einem anderen Muster: So nutzten die befragten Betriebe in beiden Branchen professionelle Vermittlungsagenturen oder -organisationen im In- und Ausland. Besonders in der Pflege hatten sich einige dieser Agenturen, zum Teil wegen der Westbalkanregelung, grundsätzlich aber auch wegen der großen Anzahl gut ausgebildeter, migrationswilliger Arbeitskräfte, auf die Westbalkanstaaten

spezialisiert. Die Arbeitsvermittlungen trafen für die ArbeitgeberInnen eine Vorauswahl von BewerberInnen und kümmerten sich um den Großteil der bürokratischen Prozesse vor der tatsächlichen Anstellung der MitarbeiterInnen.

Zusätzlich liegen uns mehrere Beispiele vor, bei denen sich ArbeitnehmerInnen proaktiv auf Stellenausschreibungen von Betrieben im Internet beworben hatten. Ein Arbeitgeber erklärte das Engagement der ArbeitnehmerInnen wie folgt: *„Der Weg hat sich für die ganzen Leute [...] unten geöffnet [...] und natürlich suchen die sich dann den Weg hier auf den Markt.“* (Arbeitgeber, Elektroinstallationsbetrieb, Region Frankfurt). Diese Beschäftigungen waren, laut ArbeitgeberInnen, für beide Seiten mit einem gewissen Risiko verbunden, da sie sich vorher nicht kannten und keine Person oder Organisation für die jeweils andere Seite bürgte. Im Baugewerbe und bei technischen Berufen überprüften die befragten ArbeitgeberInnen das Fachwissen dieser BewerberInnen zunächst am Telefon oder machten Fragebogentests. Ein Arbeitgeber beschrieb seine Strategie folgendermaßen: *„Mir reichen zehn Minuten Gespräch mit einem. Seine Unterlagen interessieren mich in dem Fall nicht. Er muss mir seine Erfahrung zeigen, erklären. Ich bin vom Fach.“* (Arbeitgeber, Elektroinstallationsbetrieb, Region Frankfurt). Bei Bewerbungen von Pflegefachkräften und Hochqualifizierten dagegen wurden vor der Anstellung auch Zeugnisse und teils Sprachkenntnisse überprüft.

Nachdem erste Arbeitsverhältnisse über die Westbalkanregelung zustande gekommen waren, so die befragten ArbeitgeberInnen, verbreitete sich das Wissen über diesen Weg der Erwerbsmigration in den Ländern des Westbalkans. Als Folge meldeten sich oft weitere BewerberInnen proaktiv bei den ArbeitgeberInnen. Einer der Befragten erklärte:

Mich kennt [...] jeder. [In] Belgrad, Zagreb und Sarajewo [...] kennt mich jeder ab Baujahr '91. [...] Wenn du [...] die Leute korrekt bezahlst, kommt [jeder] zu dir zum Arbeiten. Wenn du nicht korrekt [bezahlst], [findest du] nicht Menschen. (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Region Frankfurt)

Dieses „Schneeballprinzip“ funktionierte auch bei deutschen ArbeitgeberInnen. Sobald sie eine Person über die Westbalkanregelung eingestellt hatten, stellte diese wiederum den Kontakt zu weiteren her, da der Arbeitskräftebedarf weiterbestand. Alle befragten Betriebe, bei denen ein Arbeitsverhältnis über § 26 Abs. 2 BeschV erfolgreich zustande kam, beschäftigten weitere ArbeitnehmerInnen über diese Regelung.

Ein Arbeitgeber aus einem Betrieb zur Anbringung von Telekommunikation machte es sich zunutze, dass bereits viele ArbeitnehmerInnen über die Westbalkanregelung in Deutschland waren. Er warb Paketlieferanten, von denen er wusste, dass sie Berufserfahrung im technischen Bereich besaßen, aktiv ab und stellte sie ebenfalls über die Westbalkanregelung an.

Da oft ethnische Netzwerke beim Zustandekommen der Arbeitsverhältnisse zum Tragen kamen, teilten viele der über die Westbalkanregelung angeworbenen ArbeitnehmerInnen dieselbe Nationalität oder Ethnie mit ihren ArbeitgeberInnen oder bereits im Betrieb arbeitenden MitarbeiterInnen. Mit der Zeit wurde es aufgrund der extrem langen Wartezeiten für die Beantragung von Visa in Kosovo und Bosnien und Herzegowina schwieriger, Personen aus diesen Staaten zu beschäftigen. Deshalb wichen einige der befragten ArbeitgeberInnen, selbst mit Wurzeln in Kosovo oder Bosnien und Herzegowina, auf ArbeitnehmerInnen aus Albanien, Serbien, Nordmazedonien und Montenegro aus, sofern sie Kontakte in diese Länder hatten, da sie sich erhofften, diese ArbeitnehmerInnen schneller einstellen zu können.

Viele der befragten ArbeitgeberInnen berichteten, dass sie auf Anforderung der BA Löhne anpassen oder andere Änderungen in Stellenbeschreibungen oder Arbeitsverträgen vornehmen mussten, bevor die BA den Beschäftigungen zustimmte. Zahlreiche geplante Arbeitsverhältnisse kamen jedoch trotzdem nicht zustande, insbesondere da ArbeitnehmerInnen keine Vorabzustimmung bzw. kein Visum erhielten. Einige ArbeitgeberInnen, mit denen wir telefonisch oder per E-Mail im Austausch standen, erklärten, dass ihnen der bürokratische und zeitliche Aufwand zu groß war: Nachdem ihre potentiellen ArbeitnehmerInnen nach langen Wartezeiten keine Visa bekommen hatten, unternahmen sie keine weiteren Versuche, Personen über die Westbalkanregelung zu beschäftigen.

Die große Mehrheit der befragten ArbeitgeberInnen, die Anträge auf Vorabzustimmung gestellt hatten, berichtete uns von realisierten Arbeitsverhältnissen über die Westbalkanregelung. In zwei Fällen erklärten ArbeitgeberInnen, dass sie von ArbeitnehmerInnen nur zur Einreise nach Deutschland benutzt worden waren. Ein Hotelbesitzer aus Mecklenburg-Vorpommern wollte einen bosnischen Küchenhelfer über die Westbalkanregelung beschäftigen, der ihm über persönliche Kontakte vermittelt worden war. Kurz nach der Einreise, zog dieser jedoch weiter, um eine andere Arbeitsstelle anzutreten:

Der wollte nur ins Land kommen, und dann ab nach Leverkusen. Da hatte er Verwandte [und eine Arbeitsstelle]. Ich hatte den noch vom Bahnhof abgeholt. Dann hat er noch eine Nacht hier übernachtet und am nächsten Morgen war er weg. Er hatte mir [...] eine SMS geschickt und sich bedankt und gesagt, dass er erst mal dort für ein halbes Jahr ist und dann vielleicht wiederkommt. (Arbeitgeber, Hotel, Mecklenburg-Vorpommern)

Einem Arbeitgeber aus dem Baugewerbe in der Region Frankfurt erging es ähnlich. Mehrere Arbeitnehmer aus Bosnien und Herzegowina, die ihm von einem eigentlich befreundeten Bauunternehmer aus der Region vermittelt worden waren, reisten mit einem für seinen Betrieb geltenden Visum ein. Direkt nach der Ankunft fingen sie jedoch an, bei dem befreundeten Bauunternehmer zu arbeiten. Der befragte Arbeitgeber fühlte sich ausgenutzt:

[Da haben] Leute überhaupt nicht angefangen bei mir. [...] Leute komm[en] zum Beispiel und [suchen] dann gleich [eine] andere Firma. Praktisch ich komme [mir] wie ein Service [vor], wo Leute komm[en] über meine Firma. (Arbeitgeber, Lüftungsinstallationsbetrieb, Region Frankfurt)

Zusammenfassend ergibt sich ein relativ einheitliches Bild: Arbeitsverhältnisse über die Westbalkanregelung kamen, außer in der stark professionalisierten Pflegebranche, vor allem über informelle Netzwerke zustande. Interessanterweise verfügten nicht nur ArbeitgeberInnen mit Wurzeln im Westbalkan über Netzwerke in ihre Herkunftsländer und somit zu potentiellen ArbeitnehmerInnen. Auch deutsche ArbeitgeberInnen machten sich das Potenzial von Netzwerken zunutze, u.a. indem sie über ihre MitarbeiterInnen aus dem Westbalkan weitere Beschäftigte über die Westbalkanregelung fanden.

3.2.1.4 Zufriedenheit mit den Beschäftigten

Die Einschätzungen der befragten ArbeitgeberInnen bezüglich ihrer über die Westbalkanregelung beschäftigten ArbeitnehmerInnen waren überwiegend sehr positiv. Branchenübergreifend wurde immer wieder das hohe Arbeitsethos der ArbeitnehmerInnen gelobt. Die Beschäftigten aus dem Westbalkan wurden von fast allen befragten ArbeitgeberInnen als bodenständig, bescheiden, fleißig, flexibel und vor allem hochmotiviert beschrieben.

Einsichten aus der Baubranche bestätigen den allgemeinen Eindruck. So hoben die befragten ArbeitgeberInnen die große Arbeitsbereitschaft ihrer über die Westbalkanregelung beschäftigten ArbeitnehmerInnen hervor:

Auf Deutsch gesagt, die sind einfach hungrig nach Arbeit. Die möchten einfach arbeiten. Flexibler [auch]. Ich sag ihm, morgen haben wir eine Baustelle in Berlin, kein Problem. (Arbeitgeber, Elektroinstallationsbetrieb, Region Stuttgart)

Andere betonten die Zuverlässigkeit der Beschäftigten und den Verzicht auf Alkohol:

Die sind motiviert, die wollen arbeiten, [...] sind zuverlässig und passen sich auch sehr schnell an. Und die haben kein Alkoholproblem. [...] Das ist sehr wichtig in der Branche. (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Region Frankfurt)

Auch die Arbeitsleistung der Beschäftigten wurde von der großen Mehrheit der befragten ArbeitgeberInnen im Baugewerbe sehr positiv bewertet. „*Sehen Sie mal, jetzt schicken sie mir Bilder [von ihrer Arbeit] (zeigt Fotos von einer Trockenmauer auf seinem Mobiltelefon). Ich bin wirklich begeistert.*“ (Arbeitgeber, Innenausbaubetrieb, Region Stuttgart). Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe unterstrich zudem, dass eine ähnliche Kultur des Bauens die ArbeitnehmerInnen aus den Westbalkanstaaten für das deutsche Baugewerbe attraktiv machte.

Auch bei Branchenneulingen, die nicht direkt gute Leistungen erbrachten, zeigten sich die meisten der befragten ArbeitgeberInnen geduldig. Oft blieb ArbeitgeberInnen auch nichts Anderes übrig, da sie die Stellen anders nicht besetzen konnten. Zu den Deutschkenntnissen der ArbeitnehmerInnen gab es in der Baubranche unterschiedliche Einschätzungen: Während bei Betrieben mit einer anderen Arbeitssprache Deutschkenntnisse der MitarbeiterInnen wenig relevant waren, äußerten einige ArbeitgeberInnen im Baugewerbe Unzufriedenheit mit den Deutschkenntnissen ihrer Angestellten. Vor allem in kleinen Betrieben sahen einige Aufholbedarf. Ein Arbeitgeber war hingegen stolz, dass seine MitarbeiterInnen die Sprachkurse ernst nahmen:

Die [Integrationskurse] sind abends. Wir hören normalerweise pünktlich auf. Wenn es doch mal mehr zu tun gibt, legen die mir das Entschuldigungsschreiben schon auf den Tisch. Das freut mich, dass die daran denken. (Arbeitgeber, Innenausbaubetrieb, Region Stuttgart)

Für den einzig befragten Arbeitgeber ohne Migrationshintergrund im Baugewerbe waren sprachliche Defizite kein Grund zur Sorge, sondern Normalität. Er erklärte:

Beim Bauen hast du heutzutage wirklich so viele unterschiedliche Nationen. [...] Das ist nicht mehr wie früher. [Du] bist froh um die Leute. [...] Zum Verständigen findet sich immer ein Weg. (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Bayern)

Einer der befragten Arbeitgeber lobte die schnelle Lernfähigkeit seiner Beschäftigten mit Hochschulabschluss:

Der [Arbeitnehmer] hat eigentlich was ganz Anderes studiert, aber im Kosovo so ein Diplom als Fliesenleger gemacht bei einer deutschen Firma. [...] Ich war echt positiv überrascht. Der hat

schnell viel gelernt, auch Deutsch. Der spricht jetzt besser, als manche, die schon seit zehn Jahren hier sind.⁷¹ (Arbeitgeber Innenausbaubetrieb, Region Stuttgart)

Ein Punkt, mit dem mehrere ArbeitgeberInnen im Baugewerbe unzufrieden waren, hatte nichts mit den ArbeitnehmerInnen selbst zu tun: Sie kritisierten, dass ihre ArbeitnehmerInnen trotz Fahrkenntnissen und vorhandenem Führerschein in Deutschland nach sechs Monaten keine Fahrerlaubnis mehr besaßen.⁷² Dieses Problem beeinträchtigte vor allem die Einsatzfähigkeit kosovarischer ArbeitnehmerInnen.

ArbeitgeberInnen im Gastgewerbe betonten die Motivation und Lernbereitschaft ihrer MitarbeiterInnen aus dem Westbalkan. Ein Personalleiter erklärte: „*Die Leute aus dem Balkan sind sehr motiviert. [...] Die wollen lernen. Das ist eine dynamische Arbeitsatmosphäre hier.*“ (Personalleiter, Schnellrestaurant, Region München). Ein anderer Arbeitgeber beschrieb seine MitarbeiterInnen folgendermaßen:

Es sind stolze Menschen, aber das merken wir eigentlich bei allen südländischen Mitarbeitern. Sehr loyale Mitarbeiter, welche hinter der Firma stehen. Menschen [die] ganz klare Ziele haben. Die wollen etwas verwirklichen, die wollen was werden bei uns, weil meistens eine große Familie im Hintergrund steht. Das ist eigentlich die Hauptmotivation. Diese Leute [sind] hochmotiviert und wollen einfach nur arbeiten, [...] grundehrlich, auch sehr lernbegierig. (Arbeitgeber, Restaurant, Region München)

Der DEHOGA Bayern bewertete die „europäische Mentalität“ der ArbeitnehmerInnen aus dem Westbalkan positiv.

Im Gesundheits- und Sozialwesen begrüßten die ArbeitgeberInnen die große Lernbereitschaft und die guten Fachkenntnisse der über die Westbalkanregelung beschäftigten ArbeitnehmerInnen. Der Leiter eines Seniorenpflegeheims betonte die Zielstrebigkeit seiner MitarbeiterInnen aus dem Westbalkan:

Die serbischen Kolleginnen [...] sind wirklich hochmotiviert. Wir haben eine Kollegin, [...] die im letzten Jahr Wohnbereichsleiterin geworden [ist und] eine Ausbildung gemacht hat zur gerontophysischen Fachkraft. Eine andere Mitarbeiterin haben wir im Wundmanagement weiter ausgebildet. Die wollen auch und sind auch sehr bestrebt. (Arbeitgeber, Seniorenpflegeheim, Bremen)

In dem besuchten Krankenhaus wurde positiv hervorgehoben, dass die Pflegeausbildung im Westbalkan sehr viel medizinischer sei, als in Deutschland. Eine Integrationsmanagerin erklärte: „*Die haben eine gute Ausbildung. Wir profitieren unheimlich von deren Knowhow.*“ (Integrationsmanagerin, Krankenhaus, Berlin). Einige ArbeitgeberInnen kritisierten jedoch, dass die Pflegekräfte aus dem Westbalkan *wegen* den unterschiedlichen Ausbildungsinhalten weniger Bereitschaft zeigten für die Grundpflege (z.B. Waschen und Anziehen von PatientInnen).

⁷¹ Bei der Bezeichnung „Diplom als Fliesenleger“ handelt es sich um die Einschätzung des Arbeitgebers. Der Beschäftigte besaß für seine Tätigkeit als Fliesenleger ein Zertifikat von einer in Kosovo tätigen deutschen Firma. Darüber hinaus war der Beschäftigte im Besitz eines Hochschulabschlusses in einer anderen Fachrichtung.

⁷² Die Fahrerlaubnis aus einem Staat, der nicht der EU oder dem EWR angehört, verfällt sechs Monate nach Begründung eines ordentlichen Wohnsitzes in Deutschland. Von den Westbalkanstaaten sind Serbien und Nordmazedonien sowie Bosnien und Herzegowina (eingeschränkt für die Klassen A1, A und B) von dieser Regelung ausgenommen, da sie in der Staatenliste zu den Sonderbestimmungen für Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis aufgeführt werden (Fahrerlaubnis-Verordnung, Anlage 11 zu § 31). Für die theoretische und praktische Prüfung, die für die Umschreibung der Fahrerlaubnis notwendig ist, fehlten ArbeitnehmerInnen aus den anderen Westbalkanstaaten oft die nötigen Sprachkenntnisse und finanziellen Mittel.

Unterschiedliche Erwartungen an Arbeitsinhalte konnten dann auch dazu führen, dass ambulante Pflegedienste einige ArbeitnehmerInnen an Krankenhäuser verloren, was sie wiederum aufgrund der hohen Kosten für die Anerkennung als undankbar empfanden. Jedoch waren ArbeitgeberInnen bei MitarbeiterInnen, die über die DEKRA Akademie⁷³ vermittelt worden waren, abgesichert, da es zum Aufgabenspektrum der DEKRA Akademie gehört, abgeworbene ArbeitnehmerInnen mit neuen Arbeitskräften zu ersetzen.

Negativ wurde weiterhin erwähnt, dass KrankenpflegerInnen, die in Deutschland erst ihre Anerkennung nachholen mussten, nur als HelferInnen eingesetzt werden konnten. Dies missfiel einigen ArbeitgeberInnen, da sie dringend Fachkräfte benötigten. Einzelne ArbeitgeberInnen bemängelten außerdem, dass bei manchen dieser ArbeitnehmerInnen die tatsächlichen Sprachkenntnisse von den offiziell zertifizierten abwichen.

Auch die befragten ArbeitgeberInnen aus den anderen Branchen äußerten sich höchst zufrieden über die Arbeitsleistung ihrer über die Westbalkanregelung Beschäftigten. So hieß es z.B. von einem Arbeitgeber aus dem Landschafts- und Gartenbau: *„Der hat mir letztes Jahr eine Baustelle gemacht mit seinem Bruder [...] 40.000 Euro innerhalb von drei Wochen. [...] Das hat mir richtig imponiert.“* (Arbeitgeber, Garten- und Landschaftsbaubetrieb, Region Stuttgart).

ArbeitgeberInnen aus der gemischten Landwirtschaft betonten, dass die ErntehelferInnen aus dem Westbalkan dank Arbeitserfahrung im Herkunftsland die nötige Kraft und Ausdauer für die Feldarbeit mitbrachten. Mangelnde Sprachkenntnisse waren laut einem Arbeitgeber nicht weiter problematisch: *„Da ich auch ein bisschen Kroatisch spreche, funktioniert alles einwandfrei.“* (Arbeitgeber, Landwirtschaftsbetrieb, Region Frankfurt).

Neben der Arbeitseinstellung und -leistung schätzte die große Mehrzahl aller befragten ArbeitgeberInnen ihre über die Westbalkanregelung Beschäftigten auch menschlich sehr. Die befragten ArbeitgeberInnen mit eigenen Wurzeln im Westbalkan sahen diese MitarbeiterInnen sowieso als „die ihren“ an, deren Mentalität sie kannten und verstanden. Ein Arbeitgeber, der zum ersten Mal albanische ArbeitnehmerInnen beschäftigte, lobte diese sehr:

Die Leute aus Albanien sind hervorragend. Die arbeiten gut und gerne. Ich habe nie nettere Leute kennen gelernt. Das ist nicht nur eine andere Mentalität, sondern eine komplett andere Kultur. Wenn etwas kaputtgeht, denken die nicht, ach, das zahlt die Firma schon. [...] Da werden die Kunden nicht verärgert. [Das] ist denen nicht egal, man hilft sich gegenseitig. Das ist nicht nur ein Job. Menschlich habe ich da sehr gute Erfahrungen gemacht. (Arbeitgeber, Softwareadministrationsbetrieb, Berlin)

Nur vereinzelt äußerten die befragten ArbeitgeberInnen Unzufriedenheit mit den über die Westbalkanregelung Beschäftigten. So beschwerte sich eine Integrationsmanagerin über junge Mitarbeiter, die in Dienstwohnungen untergebracht waren: *„Ein bisschen anstrengend sind die 25-jährigen Jungs, [...] die schon schnell lernen, denen man aber erst mal das Putzen beibringen muss.“* (Integrationsmanagerin, Ambulanter Pflegedienst, Region Stuttgart).

In sehr wenigen Fällen äußerten ArbeitgeberInnen sich unzufrieden mit der Arbeitsleistung von Beschäftigten und/oder mit Unzuverlässigkeit. Vereinzelt resultierte dies in einer Kündigung des Arbeitsverhältnisses. Ein Arbeitgeber betonte den Ausnahmecharakter dieses Vorfalles: *„Wir sind mit allen gut ausgekommen, außer mit einem. Aber der ist jetzt nicht erwähnenswert. [...] Es sind immer*

⁷³ Die DEKRA Akademie ist Teil des DEKRA Konzerns und vermittelt seit 2013 ausländische Pflegefachkräfte (u. a. aus den Westbalkanstaaten) an deutsche Betriebe.

ein paar faule Eier dabei. Das gibt's überall.“ (Arbeitgeber, Industrieisolationbetrieb, Nordrhein-Westfalen).

Unzufrieden mit den über die Westbalkanregelung Beschäftigten äußerten sich auch solche ArbeitgeberInnen, bei denen Arbeitsverhältnisse beendet worden waren. Dies passierte entweder, weil die ArbeitnehmerInnen wieder in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt waren oder weil sie abgeworben wurden und den Betrieb gewechselt hatten. Die hier geäußerte Unzufriedenheit bezog sich also nicht auf die Arbeitsleistung der ArbeitnehmerInnen oder in den Personen liegende Gründe, sondern ausschließlich darauf, dass diese den ArbeitgeberInnen nicht mehr als Arbeitskräfte zur Verfügung standen.

Insgesamt zeigen die Betriebsfallstudien eine große Zufriedenheit der ArbeitgeberInnen mit ihren über die Westbalkanregelung Beschäftigten. Insbesondere die Arbeitsleistung der MitarbeiterInnen wurde branchenübergreifend hervorgehoben. Nur im Pflegebereich wurden Differenzen zwischen deutschen Ausbildungsinhalten und solchen aus dem Westbalkan thematisiert, während in allen anderen Bereichen die gute Passung zwischen Kenntnissen und Erfahrungen der ArbeitnehmerInnen und Anforderungen in deutschen Betrieben im Vordergrund stand.

3.2.1.5 Investitionen der ArbeitgeberInnen in Beschäftigungsverhältnisse

Aufgrund personeller Engpässe, Wettbewerbsdruck und der Zufriedenheit mit den über die Westbalkanregelung Beschäftigten bemühten sich fast alle der befragten ArbeitgeberInnen aktiv darum, den über die Westbalkanregelung Beschäftigten einen reibungslosen Arbeitsbeginn zu gewährleisten und darum, sie langfristig an den Betrieb zu binden. Ein Arbeitgeber fasste es so zusammen: *„Es ist auch eine Investition. Du musst auch auf deine Arbeiter aufpassen. Wenn du keine Arbeiter hast, kannst du auch nicht arbeiten.“* (Arbeitgeber, Restaurant, Region München). Bezogen auf die große Konkurrenz erklärte ein anderer: *„Man kämpft als Arbeitgeber. Man möchte attraktiver sein als andere.“* (Arbeitgeber, Ambulanter Pflegedienst, Region München). Neben einigen branchenübergreifenden Mustern sind Art und Ausmaß der Bemühungen der ArbeitgeberInnen teilweise durch die Branchen beeinflusst und teilweise von der Betriebsgröße abhängig.

Neben den ersten Schritten zur formalen Realisierung der Arbeitsverhältnisse (Ausstellen eines Arbeitsvertrages, Antrag auf Vorabzustimmung und Kontakt mit lokalem Arbeitgeberservice etc.) berichteten die befragten ArbeitgeberInnen von ihren Bemühungen nach der Einreise der neuen ArbeitnehmerInnen: Einige der befragten ArbeitgeberInnen und mit der Betreuung neuer ArbeitnehmerInnen betrauten MitarbeiterInnen berichteten, dass sie die neuen ArbeitnehmerInnen am Anreisetag vom Flughafen oder Bahnhof abgeholt hätten. Damit sich die ArbeitnehmerInnen anmelden und ihre Arbeit aufnehmen konnten, brauchten sie eine Unterkunft. Viele der befragten ArbeitgeberInnen beschrieben die Wohnungssuche, insbesondere aufgrund zu Beginn fehlender Gehaltsnachweise und der Diskriminierung ausländischer Wohnungssuchender, als äußerst schwierig für die neuen ArbeitnehmerInnen. Daher stellten viele eine Übergangsunterbringung zur Verfügung. Im Baugewerbe wohnten viele ArbeitnehmerInnen grundsätzlich und langfristig in von den ArbeitgeberInnen angemieteten Monteurswohnungen. In anderen Branchen mieteten ArbeitgeberInnen teils Wohnungen an, aktivierten für die Wohnungssuche ihre regionalen Netzwerke oder bürgten für ihre ArbeitnehmerInnen. Ein Arbeitgeber erzählte: *„Da war auch wieder die Wohnung das Problem. Da habe ich extra eine Bürgschaft ausgefüllt, damit sie die Wohnung bekommen.“* (Arbeitgeber, Systemadministrationsbetrieb, Berlin). Im besuchten Krankenhaus in Berlin wurden aufgrund der begrenzten Kapazitäten nur den Personen Dienstwohnungen angeboten, die das Krankenhaus selbst rekrutiert hatte. Die Integrationsmanagerin erklärte:

Wir sagen [...], wer den Schritt hier[her] alleine schafft, der soll auch versuchen, sich alleine eine Wohnung zu suchen. [...] Wir haben natürlich nur ein begrenztes Kontingent an Wohnungen und können nicht jedem eine anbieten, was schade ist. Aber der Berliner Wohnungsmarkt gibt leider nicht mehr her. (Integrationsmanagerin, Krankenhaus, Berlin)

Dass sie ihre neuen ArbeitnehmerInnen bei wichtigen Behördengängen begleiteten, sahen alle befragten ArbeitgeberInnen als selbstverständlich an. Auch unterstützten alle der Befragten bei der Anmeldung zur Krankenversicherung und der Eröffnung eines Kontos, um einen reibungslosen Arbeitsbeginn sicherzustellen. Viele ArbeitgeberInnen berichteten, dass diese Bemühungen weit über den Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme hinausgingen. Auch in der Landwirtschaft, in der, anders als in den anderen Branchen, nur SaisonarbeiterInnen angestellt wurden, versuchten die ArbeitgeberInnen mit einem *Komplettpaket* dafür zu sorgen, dass ArbeitnehmerInnen im nächsten Jahr wiederkehrten. Ein Arbeitgeber fasste es so zusammen:

Untergebracht sind sie in Mehrbettzimmern auf unserem Hof, Vollversorgung mit Kantine. Krankenversicherung schließen wir ab. Gibt es extra für Erntehelfer. [...] Jeder der wieder bei uns arbeiten will, kann gerne kommen. Die sind ja auch schon eingearbeitet. (Arbeitgeber, Landwirtschaftsbetrieb, Region Frankfurt)

Nur ArbeitgeberInnen, die nicht erwarteten, dass ArbeitnehmerInnen lange blieben, beschränkten ihre Bemühungen auf das Wesentliche und fühlten sich weniger verantwortlich z.B. für die Unterbringung der Beschäftigten oder andere Aspekte, wie eine Arbeitgeberin aus der Gebäudereinigung schilderte: *„Das ist kein Job, wo [sich] die Leute auf ewig binden. Ich bin es einfach leid den Leuten zu helfen, die dann nach ein paar Monaten weg sind.“* (Arbeitgeberin, Gebäudeservicebetrieb, München). Ähnliche Einsichten liegen auch von ArbeitgeberInnen in anderen Branchen mit hoher Personalfluktuation vor.

Branchenübergreifend konnten wir beobachten, dass in kleineren Unternehmen, die familiär aufgestellt waren, in der Regel die ArbeitgeberInnen selbst die AnsprechpartnerInnen und Bezugspersonen waren, an die sich Beschäftigte bei Fragen oder Problemen wenden konnten. Sekretärinnen und Buchhalterinnen übernahmen oft die organisatorische Unterstützung und halfen beim Übersetzen.

Die befragten ArbeitgeberInnen mit Wurzeln im Westbalkan und vielen MitarbeiterInnen aus der Region betrachteten die soziale und betriebliche Integration ihrer neuen Beschäftigten als gegeben, da im Betrieb dieselbe Sprache gesprochen wurde und alle MitarbeiterInnen durch gemeinsame Unterbringung oder Hobbies auch außerhalb der Arbeit in Kontakt standen. Folglich waren ihnen die Deutschkenntnisse ihrer Beschäftigten weniger wichtig. Anders war es in Betrieben, in denen deutsche Sprachkenntnisse für die Ausübung der Tätigkeit relevant waren. Hier unterstützten ArbeitgeberInnen ihre neuen MitarbeiterInnen in der Regel aktiv beim Besuch eines Sprachkurses. Die ArbeitgeberInnen der befragten hochqualifizierten ArbeitnehmerInnen und der Pflegefachkräfte sowie zum Teil auch die von HelferInnen in anderen Branchen finanzierten diesen auch. Vereinzelt organisierten ArbeitgeberInnen spezielle Sprachkurse für ihre ArbeitnehmerInnen, gerade wenn diese aufgrund der Arbeitszeiten nicht an Integrationskursen teilnehmen konnten. Viele ArbeitgeberInnen ermöglichten ihren ArbeitnehmerInnen durch flexiblere Arbeitszeiten den Besuch der Kurse, um die Verlängerung ihrer Aufenthaltstitel nicht zu gefährden.

Auch das Schaffen neuer Perspektiven war ein Anliegen vieler der befragten ArbeitgeberInnen. Besonders motivierten und lernbereiten ArbeitnehmerInnen wurden in vielen der besuchten Betriebe interne und externe Weiterbildungen oder berufliche Aufstiege ermöglicht oder sie wurden zumindest dabei unterstützt. Im Gastgewerbe konnten ungelernte ArbeitnehmerInnen etwa zum Chefabräumer

oder Chefschankkellner aufsteigen. Im Baugewerbe versuchte ein Arbeitgeber seinem beschäftigten Bauhelfer durch eine Weiterbildung eine Bleibeperspektive zu bieten, wie er erzählte:

Der kosovarische Mitarbeiter möchte sich gerne mehr auf Sanitätsbau spezialisieren. Da erkundigen wir uns dann, ob es eine Förderung gibt, vielleicht eine Umschulung. [...] Das machen wir nicht nur so, klar wollen wir auch, dass die bleiben. (Arbeitgeber, Innenausbaubetrieb, Region Stuttgart)

Je nach Betriebsgröße und finanziellen Ressourcen bezahlten die befragten ArbeitgeberInnen Weiterbildungen oder bemühten sich um externe Finanzierung. Viele ArbeitgeberInnen aus dem Baugewerbe berichteten auch davon, in Führerscheine für PKWs oder Baumaschinen und -fahrzeuge investiert zu haben. In Branchen mit geringen Aufstiegs- oder Spezialisierungsmöglichkeiten, wie der Gebäudereinigung und der Systemgastronomie, blieben entsprechende Investitionen der ArbeitgeberInnen aus.

Weiterhin wurde uns von speziellen Bemühungen gegenüber Beschäftigten mit Familien berichtet. Diese ArbeitnehmerInnen wurden wegen ihres Wunsches nach stabilen und langfristigen Arbeitsverhältnissen von vielen der befragten ArbeitgeberInnen sehr geschätzt, wie einer erläuterte:

Die Familienväter [...] denken ja auch ein bisschen weiter in die Zukunft. [Die] wissen es zu schätzen, dass sie jetzt hier in Deutschland eine Chance bekommen und einen Arbeitsplatz. [...] Die [Jungen] wissen noch nicht, was sie erwartet und gucken dann einfach mal. [...] Die sind auch nicht so gebunden. (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Region Stuttgart)

Um sie langfristig an den Betrieb zu binden, richteten einige der befragten ArbeitgeberInnen flexible Arbeitszeiten ein und verzichteten auf Urlaubssperren, damit ArbeitnehmerInnen ihre Familien in den Herkunftsländern besuchen konnten. Außerdem halfen einige ArbeitgeberInnen ihren Beschäftigten dabei, die Voraussetzungen für eine Familienzusammenführung zu erfüllen und unterstützten insbesondere bei der Wohnungssuche. In Einzelfällen versuchten ArbeitgeberInnen sogar, die PartnerInnen oder andere nahe Verwandte ihrer ArbeitnehmerInnen aus dem Westbalkan zu beschäftigen, um die bereits Beschäftigten langfristig zu halten. Ein Arbeitgeber im Gastgewerbe beschrieb uns seine intensiven Bemühungen, die Frau eines über die Westbalkanregelung angestellten Mitarbeiters zu beschäftigen:

Das ist der dritte Antrag. Wenn die Arbeitsmarktprüfung dann Mitte November durch ist, dann wird hoffentlich endlich mal positiv entschieden. Wenn ich ihn jetzt nicht kennen würde und wüsste wie er arbeitet und dass er für uns ein wertvolles Mitglied ist, würde kein anderer Arbeitgeber den Schmarren mitmachen. (Arbeitgeber, Restaurant, Region München)

Die Bemühungen dieses Arbeitgebers waren nicht nur einer guten Arbeitsleistung seines Mitarbeiters geschuldet, sondern auch einer gewachsenen sozialen Beziehung zwischen beiden. Auch anderen ArbeitgeberInnen waren die über die Westbalkanregelung Beschäftigten menschlich ans Herz gewachsen, sodass sie nicht nur aus betriebswirtschaftlichen Gründen in ein langfristiges Arbeitsverhältnis investierten. Dem verlieh ein Arbeitgeber am stärksten Ausdruck: „Für mich sind die Leute meine Kinder. Ich habe keine, und [...] versuche mich [...] für die einzusetzen.“ (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Bayern).

Im Vergleich zu allen anderen Branchen waren die Bemühungen der ArbeitgeberInnen im Gesundheits- und Sozialwesen am weitgehendsten und am professionellsten. Zwei der von uns besuchten Pflegebetriebe leisteten sich ein eigenes Integrationsmanagement für alle ausländischen

Pflegekräfte, nicht nur für die, die aus dem Westbalkan kamen. Mit dieser großen Investition strebten sie die langfristige Beschäftigung ihrer ArbeitnehmerInnen an, wie eine Integrationsmanagerin erklärte:

Wir haben erstmal nur Kosten. [...] Bis die sich amortisieren, müssen [die Mitarbeiter] erstmal die Anerkennungsprüfung machen und dann auch ein paar Monate bei uns Arbeiten. [...] Es geht nicht nur darum, die Leute herzuholen. Es geht darum, dass sie auch bleiben. Letzten Endes rechnet sich das für uns. (Integrationsmanagerin, Ambulanter Pflegedienst, Region Stuttgart)

Bereits durch die enge Zusammenarbeit der Betriebe mit vermittelnden Organisationen, oft aber ergänzend durch eigene betriebliche Strukturen wurden neue MitarbeiterInnen schon vor der Einreise gut vorbereitet: einerseits fachlich und sprachlich auf die Anerkennungsprüfung und die Arbeit, andererseits durch praktische Informationen auf das Leben in Deutschland. Auch wurde versucht, zukünftige MitarbeiterInnen mit Erwartungsmanagement auf die Trennung von ihren Angehörigen vorzubereiten, um Enttäuschungen vorzubeugen:

Uns ist auch wichtig, dass denen, bevor sie hier einreisen, bewusst ist, dass [die Familienzusammenführung] mindestens ein Jahr dauert. Das ist manchmal schon hart. Aber deswegen sind wir da und unterstützen und trösten. (Integrationsmanagerin, Krankenhaus, Berlin)

Mit eigens dafür zuständigen IntegrationsmanagerInnen agierten in zwei Pflegebetrieben als AnsprechpartnerInnen auf Augenhöhe. Eine erklärte den Hintergrund folgendermaßen:

Gerade dieser persönliche Kontakt, der ist wichtig. Die gehen zwar auf die Station [und] haben da ihr Team, aber es ist immer gut, wenn die einen Ansprechpartner haben, der sich auch auskennt, was [...] Aufenthaltstitel und sowas angeht. (Integrationsmanagerin, Krankenhaus, Berlin)

Die Einarbeitung der ArbeitnehmerInnen im Pflegebereich erfolgte bei fast allen der befragten Betrieben sehr individuell, auf die jeweilige Pflegekraft abgestimmt. Im Krankenhaus, wo die entsprechende Infrastruktur vorhanden war, wurden ArbeitnehmerInnen auf den Stationen zusätzlich von IntegrationsmanagerInnen begleitet. Auch wurden neuen MitarbeiterInnen Sprachkurse oder individuelle Nachschulungen angeboten, um vorhandene Defizite auszugleichen. Auch bemühten sich diese Betriebe gezielt um eine gute Zusammenarbeit von ArbeitnehmerInnen verschiedener Nationen. Der Arbeitgeber aus der Altenpflege besuchte Workshops bei einer Unternehmensberatung zu diesem Thema. Pflegeeinrichtungen mit eigenem Integrationsmanagement gingen noch weiter und bemühten sich zusätzlich um die außerbetriebliche Integration der MitarbeiterInnen. Im besuchten Krankenhaus wurden jeden Monat kulturelle Ausflüge für die ausländischen Pflegekräfte organisiert, bei denen verpflichtend Deutsch gesprochen wurde. Eine Integrationsmanagerin erklärte:

Das macht total Spaß und ist vor allem auch schön, die mal außerhalb der Arbeit zu treffen, weil die sich dann auch mehr öffnen und [...] sagen: „Mann, irgendwie läuft es gerade gar nicht gut.“ Oder: „ich vermisse meine Familie“ und so. (Integrationsmanagerin, Krankenhaus, Berlin)

Diese intensive Betreuung machte sich, laut befragter ArbeitgeberInnen, bezahlt, da die meisten über die Westbalkanregelung angestellten ArbeitnehmerInnen geblieben waren. Der einzige befragte Arbeitgeber im Pflegebereich, der Investitionen jenseits der Anerkennung als unwichtig darstellte, verzeichnete dagegen viele Kündigungen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine große Mehrheit der befragten ArbeitgeberInnen davon berichtete, in einen reibungslosen Arbeitsbeginn und eine langfristige Bindung ihrer ArbeitnehmerInnen an den Betrieb zu investieren. Diese Investitionen erklären sich aus dem hohen Arbeitskräftebedarf, wahrgenommenem Konkurrenzdruck und der großen Zufriedenheit mit den über die Westbalkanregelung Beschäftigten. Sie liefern wiederum eine Erklärung für die hohe Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse im Kontext der Westbalkanregelung (siehe Abschnitt 2.4.6). Dass ArbeitgeberInnen auch in die Nachhaltigkeit dieser geringqualifizierten Beschäftigungsverhältnisse investieren, ist ein interessanter Aspekt, der die wissenschaftliche Diskussion über die Vulnerabilität von ArbeitnehmerInnen und die Instabilität von Arbeitsverhältnissen im Niedriglohnsektor sinnvoll ergänzt. Eine systematische Unterscheidung von Arbeitgeberinvestitionen nach Zielrichtung und den darauf bezogenen Reaktionen von ArbeitnehmerInnen folgt im Abschnitt zur Typologie (siehe Abschnitt 3.2.3).

3.2.1.6 Bewertung der Westbalkanregelung und Zukunftsperspektiven

Alle befragten ArbeitgeberInnen sahen die Westbalkanregelung prinzipiell als Chance, ihren akuten Arbeitskräftebedarf zeitnah, unkompliziert und mit kompetentem Personal zu decken. Vor allem für die Besetzung von Stellen im geringqualifizierten Bereich sahen sie oft keine Alternativen. Insbesondere in den ersten Monaten nach Einführung der Regelung nutzten einige der befragten ArbeitgeberInnen die Westbalkanregelung jedoch auch für die Anstellung von Hochqualifizierten oder Fachkräften in reglementierten Berufen, da die Umsetzung der Regelung zu diesem Zeitpunkt noch schnell und unproblematisch war. Einige der befragten Wirtschaftsverbände und -vereine beschrieben die Westbalkanregelung ebenfalls als wichtig, um den Arbeitskräftebedarf vor allem im geringqualifizierten Bereich zumindest teilweise zu decken.

Die befragten ArbeitgeberInnen bewerteten die Westbalkanregelung also prinzipiell als positiv. Auch der Kontakt zu den Ausländerbehörden im Rahmen der Anmeldung oder Aufenthaltsverlängerung der Beschäftigten wurde, bis auf wenige Ausnahmen, von den befragten ArbeitgeberInnen als reibungslos beschrieben. Da diese Behörden vor Ort lagen, kannten sie, nach Ansicht der ArbeitgeberInnen, deren Situation und die individuellen Fälle oft gut. Allerdings identifizierten die befragten ArbeitgeberInnen auch verschiedene Schwierigkeiten in der praktischen Nutzung der Westbalkanregelung, die im Folgenden dargestellt werden.

Informationsdefizite und Bürokratieaufwand

Die befragten ArbeitgeberInnen erinnerten sich, dass es nach der Einführung der Regelung sehr wenig Informationsmaterial gab. Oft mussten sie Informationen mühsam bei der BA erfragen oder Unterlagen mehrfach einreichen, da sie erst im Nachgang über Besonderheiten aufgeklärt wurden. Seit Ende 2016 habe sich, so einige der befragten ArbeitgeberInnen, der Informationsfluss verbessert, insbesondere da deutsche Auslandsvertretungen in den Westbalkanstaaten Informationen zur Beantragung eines Visums inklusive der von den ArbeitgeberInnen benötigten Unterlagen zur Verfügung stellten. Gleichzeitig beschrieben fast alle der befragten ArbeitgeberInnen die Visastellen als wenig responsiv auf Nachfragen. Ein Arbeitgeber erklärte: *„Da ist schriftlicher Kontakt oder per E-Mail, per Telefon, per Fax. Sie können es sich aussuchen. Ich habe alle Möglichkeiten [vergeblich] probiert. Buschtrommel noch nicht (lacht).“* (Arbeitgeber, Industrieisolationbetrieb, Nordrhein-Westfalen). Einige ArbeitgeberInnen wünschten sich, dass die Visastellen sie bei Unklarheiten zunächst kontaktierten anstatt Visaanträge gleich abzulehnen. Auch empfanden ArbeitgeberInnen manche Praktiken von Behörden als unnötig kleinlich, wie ein Arbeitgeber in einem Beispiel beschrieb:

Das ist ja auch ein Lernprozess. Ich unterschreibe jetzt nicht mehr mit schwarzem Kugelschreiber. Die von der Botschaft dachten nämlich, [der Arbeitsvertrag] sei eine Kopie. Also unterschreibe ich jetzt immer in Blau. So ist das halt mit der deutschen Bürokratie. (Arbeitgeber, Landwirtschaftsbetrieb, Region Frankfurt)

Wartezeiten bei den deutschen Botschaften

Direkt nach Einführung der Regelung warteten ArbeitgeberInnen nach der Ausstellung eines Arbeitsvertrages einige Wochen oder wenige Monate bis ihre neuen MitarbeiterInnen in Deutschland die Arbeit aufnehmen konnten. Alle befragten ArbeitgeberInnen betonten, dass sich dies mit zunehmender Bekanntheit der Regelung verändert habe. Sie bezeichneten die langen Wartezeiten bei den Botschaften als das größte Problem mit der Westbalkanregelung und nannten Planungsunsicherheit als die primäre Folge. Viele äußerten Unverständnis: „*Ich hätte Leute drüben, die seit über einem Jahr auf ihr Visum warten. Das ist eine Katastrophe. Die Verträge sind drüben, die Stellenbeschreibung.*“ (Arbeitgeber, Industrieisolationbetrieb, Nordrhein-Westfalen). Auch eine Vertreterin des DEHOGA Bayern bedauerte die extrem langen Wartezeiten an den Botschaften. Viele der befragten ArbeitgeberInnen vermuteten hinter den Wartezeiten eine bewusste Strategie:

Jetzt ist die Regelung quasi unwirksam, ganz unzuverlässig. Ich will nichts unterstellen, aber die wollen einfach nicht, dass jemand kommt. Unglaublich bei diesem Bedarf den wir haben. (Arbeitgeber, Innenausbaubetrieb, Region Stuttgart).

Ein Vertreter einer Auslandshandelskammer eines Westbalkanstaates betonte: „*Deutschland sendet da widersprüchliche Informationen: Komme her, wir machen es dir so schwer wie möglich.*“

Die befragten ArbeitgeberInnen aus der Landwirtschaft beschrieben die langen Wartezeiten bei den Botschaften als besonders kritisch, da die angefragten ErntehelferInnen die Saison im schlimmsten Fall verpassten. Um das zu verhindern, hatte der Verband der Süddeutschen Spargel- und Erdbeerbauern mit viel Einsatz und dem „Good Will“ zweier SachbearbeiterInnen ein „Pilotprojekt“ mit der deutschen Botschaft in Serbien ins Leben gerufen. In sogenannten Gruppenverfahren wurden seit 2017 mehrere Visaanträge für einen Betrieb gleichzeitig und zeitnah bearbeitet. Diese Neuerung erlaubte es den LandwirtInnen, ErntehelferInnen rechtzeitig zu Saisonbeginn über die Westbalkanregelung zu beschäftigen.

Einige der befragten ArbeitgeberInnen kritisierten konkret das Buchungssystem der Visastellen. Sie vermuteten, dass Personen ohne vorliegenden Arbeitsvertrag aus Deutschland – beispielsweise auch VermittlerInnen und Agenturen – Termine bei den Visastellen der Botschaften buchten. Dies war möglich, da bei der Terminbuchung keinerlei Nachweis erforderlich war, was, laut ArbeitgeberInnen, zur Folge hatte, dass ihre ArbeitnehmerInnen mit Arbeitsverträgen lange warten mussten.

Grenzen der BA-Vorrangprüfung

Einige der befragten ArbeitgeberInnen berichteten davon, dass ArbeitnehmerInnen, die sie für Helfertätigkeiten über die Westbalkanregelung anstellen wollten, seit Ende 2017 vermehrt keine Zustimmung der BA erhielten mit der Begründung, es gäbe bevorrechtigte ArbeitnehmerInnen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Die negative Vorrangprüfung stieß auf Unverständnis vieler ArbeitgeberInnen, da sie die freien Stellen nicht mit den von der BA vermittelten Personen besetzen konnten.⁷⁴ Ein Arbeitgeber aus dem Baugewerbe erklärte: „*Sie sagen, sie haben genügend Helfer im*

⁷⁴ Siehe Fußnote 61.

Arbeitsamt, aber die, die sie vorbeischicken wollen gar nicht arbeiten.“ (Arbeitgeber, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Nordrhein-Westfalen). Ähnliches berichtete eine Arbeitgeberin aus der Gebäudereinigung von abgelehnten Visaanträgen:

Also wenn [ich] gefragt habe nach Reinigungskräften, habe [ich] niemanden bekommen. Das wurde abgelehnt, weil es hieß, es gibt hier genug Leute. [...] Aber Leute, die hier nicht arbeiten wollen. Also [...] sie schlagen mir Leute vor, die in ihren Augen zu uns passen würden, aber [...] erstens kommen sie nicht und zweitens, wenn sie kommen, wollen sie nicht. Ich hatte auch Bewerbungen, [auf denen] stand: "Ich muss mich bei Ihnen bewerben", [...] und wenn Sie das auspacken, das riecht nach Zigaretten, dass Sie sich kaum auf dem Stuhl halten können. [...] Ich hatte das beim Arbeitsamt auch angezeigt, dass halt diese Bewerbung so gekommen ist. Was passiert ist, weiß ich nicht. Ich befürchte fast, nichts. (Arbeitgeberin, Gebäudeservicebetrieb, Region München)

Auch ein Arbeitgeber aus dem Gastgewerbe berichtete von negativen Vorrangprüfungen. Die von der BA vorgeschlagenen KandidatInnen erschienen jedoch nicht zu Vorstellungsgesprächen. Er erklärte: *„Die drei Prozent Arbeitslosen in München sind einfach nicht vermittelbar.“* (Arbeitgeber, Restaurant, Region München). In den uns bekannten Fällen führte eine negative Vorrangprüfung im Endeffekt dazu, dass die offenen Stellen unbesetzt blieben, da die ArbeitgeberInnen weder ihre Wunschkandidatinnen aus dem Westbalkan beschäftigen konnten noch passende ArbeitnehmerInnen von der BA vermittelt bekamen. Da sie keinen Erfolg hatte, stellte eine Arbeitgeberin ihre Versuche, Reinigungskräfte über die Westbalkanregelung anzustellen, schließlich ein. Ihr Arbeitskräftebedarf blieb bestehen.

Zukunft der Westbalkanregelung

Viele der befragten ArbeitgeberInnen waren sehr besorgt über die zeitliche Befristung der Westbalkanregelung bis Ende 2020. Dies stellte für einen Großteil der befragten ArbeitgeberInnen ein beträchtliches Problem dar, da sie davon ausgingen, dass ihnen damit für die weitere Beschäftigung ihrer MitarbeiterInnen und die Anstellung neuer Beschäftigter die Rechtsgrundlage fehlte bzw. dass die Aufenthaltsgenehmigung der bereits über die Westbalkanregelung Beschäftigten nach Ende 2020 nicht weiter verlängert werden könnte.⁷⁵ Insbesondere die im Jahr 2019 interviewten ArbeitgeberInnen bemängelten die große Planungsunsicherheit, die aus dem bevorstehenden Ende der Regelung im Folgejahr resultierte.

Für das Baugewerbe, der Branche mit den meisten angefragten und erteilten Zustimmungen, hat die Westbalkanregelung eine besondere Relevanz. Ein Vertreter des Zentralverbands Deutsches Baugewerbe betonte, dass die Anzahl der über die Westbalkanregelung Beschäftigten etwa einem halben Ausbildungsjahrgang gleichkomme. Vor dem Hintergrund, dass es nicht gelingt, alle Ausbildungsplätze zu besetzen, hätte das Auslaufen der Westbalkanregelung deutliche Konsequenzen für das Baugewerbe, so der Befragte weiter. Auch bei einer möglicherweise zurückgehenden Konjunktur rechnete der Zentralverband Deutsches Baugewerbe mit 30.000 bis 50.000 unbesetzten Stellen im Wirtschaftsbau.⁷⁶ Auch die Technisierung mache Helfertätigkeiten im Bau, insbesondere handwerkliche Tätigkeiten, nicht überflüssig. Ein Vertreter des Verbands erklärte: *„Der Computer*

⁷⁵ Nach geltender Rechtslage kann die BA ab 1. Januar 2021 keine Zustimmungen nach § 26 Abs. 2 BeschV mehr erteilen. Davor erteilte Zustimmungen zum Zweck der Beschäftigung verlieren ihre Gültigkeit allerdings nicht, wenn die ihnen zugrundeliegende Rechtsgrundlage wegfällt. Erteilte Aufenthaltstitel behalten ihre Gültigkeit bis zum Ende ihrer Geltungsdauer.

⁷⁶ Der Bedarf der anderen beiden Sektoren Wohnungsbau und öffentlicher Bau wurde als gleichbleibend erachtet, da diese weniger vom Konjunkturwandel betroffen seien.

schafft die Menschen nicht ab. [...] Digitalisierung setzt voraus, dass einer ein Kabel in die Erde legt und das sind wir.“

Auch ein Personaler in der Systemgastronomie prophezeite große Einbußen, sollte es zu einem Auslaufen der Regelung kommen: *„Ohne die Westbalkanregelung wird es schwierig. [...] Zwei Filialen haben dann Probleme.“* (Personalleiter, Schnellrestaurant, Region München).

Nur in sehr wenigen der besuchten Betriebe standen die ArbeitgeberInnen dem geplanten Auslaufen der Westbalkanregelung gleichgültig gegenüber. Es handelt sich hier um Fälle, bei denen Alternativen zur Westbalkanregelung zur Verfügung standen (z.B. die Blaue Karte bei dem Softwareadministrationsbetrieb oder die Positivliste bei Betrieben im Gesundheits- und Sozialwesen, die anerkannte Pflegekräfte beschäftigten). Betriebe, die noch nicht anerkannte KrankenpflegerInnen beschäftigten, wünschten sich die Verlängerung der Westbalkanregelung, da sie half, Lücken bei der Beschäftigung vor und nach der Anerkennung zu schließen. So wurde aus befragten Betrieben berichtet, dass mit einer Anstellung über die Westbalkanregelung, ein Wechsel der Rechtsgrundlage nach der Anerkennung vermieden werden könne. Dieser sei, so die Auffassung in einem Pflegebetrieb, mit einer erneuten Prüfung durch die BA und einem zwischenzeitlichen Arbeitsverbot verbunden⁷⁷:

Die Albaner machen, bevor die hier einreisen, [...] die Fachkenntnisprüfung. Dann dauert es noch eine Weile, bis die Urkunde kommt. [...] In der Zeit sind die aber schon hier und arbeiten. Und mit dem 17a darf man als Pflegehelfer arbeiten, aber nicht als examinierte Pflegekraft. Und sobald die Urkunde hier dann ankommt, müssen die freigestellt werden. Die dürfen dann nicht mehr arbeiten, weil die keine gültige Arbeitserlaubnis mehr haben. [...] Dann müssen wir es neu beantragen, dann entsteht aber eine Lücke von vier bis sechs Wochen, wo sie nicht arbeiten dürfen. Und das ist tatsächlich ein Riesenproblem. [...] Und das Problem haben wir mit dem 26.[2] nicht. (Integrationsmanagerin, Krankenhaus, Berlin)

Aus dem Zentralverband Deutsches Baugewerbe sowie von einem befragten Zollbeamten hörten wir die Vermutung, dass mit dem Wegfall der Westbalkanregelung illegale Beschäftigungen zunehmen könnten, da vorher über die Regelung Beschäftigte aus dem Westbalkan nun wüssten, dass es großen Bedarf auf dem deutschen Arbeitsmarkt gäbe.

In Anbetracht der zeitlichen Befristung der Westbalkanregelung äußerten sich einige der befragten ArbeitgeberInnen und Berufsverbände auch zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz.

Aus Sicht der meisten Befragten greift das Gesetz zu kurz, da es Hürden der Berufsanerkennung mit sich bringe, informelle Qualifikationen nicht berücksichtige, und Beschäftigungen auf Helferniveau ausschließe. Insbesondere für ArbeitgeberInnen im Niedriglohnsektor spielte das Fachkräfteeinwanderungsgesetz keine Rolle, wie eine Arbeitgeberin aus der Gebäudereinigung feststellte: *„[Das ist] für uns völlig uninteressant. Die Leute, die [mit dem Gesetz] kommen können, arbeiten nicht bei uns.“* (Arbeitgeberin, Gebäudeservicebetrieb, München). Außerdem wurde von Branchenverbänden angemerkt, dass Deutschland bei diesem Gesetz, anders als bei der Westbalkanregelung (und dem Verzicht auf ein formales Qualifikationserfordernis), mit vielen anderen Staaten in Europa um die Anwerbung von Arbeitskräften konkurrieren müsste.

⁷⁷ Gemäß der Fachlichen Weisungen der BA zu § 34 BeschV ist die Zustimmung grundsätzlich für eine bestimmte Tätigkeit in einem bestimmten Betrieb zu erteilen. Bei einem Wechsel von einer Helfertätigkeit zu einer Beschäftigung als Fachkraft (nach erfolgter Anerkennung) müsste eine neue Zustimmung der BA eingeholt werden. Dies gilt sowohl für Beschäftigungen nach § 26 Abs. 2 als auch für Beschäftigungen auf Basis anderer Rechtsgrundlagen, wie z. B. einem Wechsel von § 17a AufenthG zu § 18 AufenthG. Beantragt ein Ausländer vor Ablauf seines Aufenthaltstitels dessen Verlängerung oder die Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels, gilt der bisherige Aufenthaltstitel vom Zeitpunkt seines Ablaufs bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde als fortbestehend (§ 81 Abs. 4 AufenthG). Aufgrund dieser Fiktionswirkung besteht nach geltender Rechtslage kein „Arbeitsverbot“. Aus Sicht der empirischen Sozialforschung ist allerdings darauf hinzuweisen, dass durchaus abweichende Praktiken und Rechtsauffassungen vorliegen könnten.

Zusammengefasst ergibt sich ein einheitliches Bild: Von der Systematik her sehen die befragten ArbeitgeberInnen die Westbalkanregelung positiv. Die Umsetzung der Regelung kritisieren sie jedoch stark. Größter Kritikpunkt sind die Wartezeiten an den deutschen Botschaften, die die Nutzung der Regelung verzögerten bzw. vollkommen unmöglich machten.

3.2.2 ArbeitnehmerInnen und Interessenvertretungen

Im Folgenden werden die Interviews mit den Beschäftigten sowie ihren InteressenvertreterInnen analysiert. Relevante Fragen sind hierbei:

- Wer nimmt die Westbalkanregelung in Anspruch?
- Welche beruflichen Qualifikationen und Sprachkenntnisse bringen die in den qualitativen Interviews befragten ArbeitnehmerInnen mit? Auf welchem Niveau sind sie in Deutschland beschäftigt?
- Welche Migrationsmotive und -aspirationen haben die ArbeitnehmerInnen?
- Wie zufrieden sind sie mit ihrer Arbeit und was planen sie für die Zukunft?
- Wie wird die Westbalkanregelung von den Befragten bewertet?

3.2.2.1 Soziodemographische Merkmale der befragten ArbeitnehmerInnen

Die 44 befragten ArbeitnehmerInnen stammten aus allen Westbalkanstaaten mit Ausnahme von Montenegro. Es wurden Interviews mit 13 KosovarInnen, zwölf BosnierInnen, neun SerbInnen, sieben AlbanerInnen und vier NordmazedonierInnen geführt. Dieser Aufzählung liegt die im Pass genannte Nationalität der Befragten zugrunde; davon abweichende ethnische Zugehörigkeiten wurden hierbei nicht systematisch erhoben.⁷⁸

Von den Personen aus dem Westbalkan, die in den Jahren 2014 und 2015 in Deutschland Asyl beantragt haben, gehörte ein großer Anteil der Gruppe der Sinti und Roma an (vgl. Deutscher Bundestag 2018; sowie Interviews mit Interessenverbänden). Da die Westbalkanregelung die politische Intention hatte, den Asylzuzug nach Deutschland unattraktiver zu machen und legale Wege der Erwerbsmigration zu eröffnen, könnte erwartet werden, dass auch asylsuchende Sinti und Roma nach § 26 Abs. 2 Satz 3 BeschV Asylanträge zurückgenommen haben und mit dem Zweck der Erwerbsarbeit wieder nach Deutschland eingereist sind. Zahlen zur Prüfung dieses Sachverhalts liegen nicht vor. In der qualitativen Studie sind wir weder bei ArbeitgeberInnen noch unter den ArbeitnehmerInnen auf Sinti und Roma gestoßen. Zwar sprechen befragte VerbandsvertreterInnen davon, dass die Westbalkanregelung für Sinti und Roma nicht greift (vgl. Müller 2019).⁷⁹ Die vorhandenen empirischen Befunde sind allerdings nicht für die weitere Aufklärung dieser Frage geeignet.

Die befragten ArbeitnehmerInnen waren zwischen 20 und 55 Jahre alt. 32 der 44 befragten ArbeitnehmerInnen waren zum Zeitpunkt des Interviews jünger als 40 Jahre, nur fünf ArbeitnehmerInnen waren älter als 49 Jahre alt. Im Baugewerbe war jedes Alter vertreten, die Altersverteilung entsprach der des gesamten befragten Samples. In der Branche Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen sprachen wir nur mit ArbeitnehmerInnen unter 40 Jahren. Im

⁷⁸ Vereinzelt stellten sich InterviewteilnehmerInnen als in Bosnien und Herzegowina lebende ethnische Serben oder in Serbien lebende Kosovaren vor. In Deutschland genutzte Netzwerke gehen oft über auf Staatsangehörigkeiten bezogene Grenzen hinaus. Auf eine zusätzliche ethnische Differenzierung wurde dennoch verzichtet.

⁷⁹ Ursächlich hierfür könnten mangelnde Kontakte zu ArbeitgeberInnen in Deutschland und (antizipierte) Diskriminierung durch Behörden (vgl. Amaro Foro 2019) sein.

Gastgewerbe und im Gesundheits- und Sozialwesen sowie in anderen Branchen lag der Altersdurchschnitt etwas höher.

Zwei Drittel der befragten ArbeitnehmerInnen war verheiratet und hatte eigene Kinder. Acht ArbeitnehmerInnen hatten zum Zeitpunkt der Interviews bereits ihre Familien im Rahmen der Familienzusammenführung nach Deutschland geholt. Ihre PartnerInnen waren zum Großteil schon selbst in einer Beschäftigung und alle Kinder besuchten Schulen beziehungsweise Kindergärten in Deutschland. Zwölf weitere ArbeitnehmerInnen planten, ihre Familien nachzuholen, erfüllten jedoch noch nicht alle Voraussetzungen für die Familienzusammenführung oder ihrer Familien warteten noch auf einen Termin zur Visumsbeantragung. ArbeitnehmerInnen, die älter als 49 Jahre alt waren und erwachsene Kinder hatten, planten nicht, ihre Familien nachzuholen.

Entsprechend der Geschlechterverteilung in den besuchten Betrieben waren unter den befragten ArbeitnehmerInnen deutlich weniger Frauen als Männer. Insgesamt waren nur acht Frauen unter den 44 befragten ArbeitnehmerInnen vertreten, darunter die sieben Befragten in der Pflege sowie eine Arbeitnehmerin in der Systemgastronomie. Vereinzelt wurde uns von Arbeitnehmerinnen in der Elektroinstallation oder Einrichtung von Telekommunikation berichtet, die über die Westbalkanregelung beschäftigt waren. Mit diesen konnten allerdings keine Interviews realisiert werden. Alle weiblichen ArbeitnehmerInnen mit eigener Familie hatten die Familienzusammenführung zum Zeitpunkt des Interviews bereits erfolgreich durchgeführt.

Etwas mehr als ein Drittel der befragten ArbeitnehmerInnen hatten bereits in Deutschland gelebt, bevor sie über die Westbalkanregelung beschäftigt waren: Acht der Befragten wurde im Kontext der Balkankriege in den 1990er/2000er Jahren für einige Jahre Asyl in Deutschland gewährt. Die meisten waren zu dieser Zeit im Kindesalter. Zwei dieser acht ArbeitnehmerInnen und fünf weitere arbeiteten zunächst über Werkverträge serbischer oder bosnischer Betriebe in Deutschland. Drei der Befragten waren als StudentInnen für die Sommermonate im Gast- oder Baugewerbe beschäftigt. Nur ein befragter Arbeitnehmer aus dem Kosovo hatte 2015 einen Asylantrag in Deutschland gestellt, diesen freiwillig zurückgezogen und Deutschland verlassen, bevor er 2017 über die Westbalkanregelung wieder einreiste und eine Beschäftigung aufnahm. Sechs der 44 befragten ArbeitnehmerInnen befanden sich zum Zeitpunkt des Interviews nach einem Arbeitgeberwechsel bereits in ihrer zweiten Beschäftigung im Rahmen der Westbalkanregelung.

Insgesamt sind die Profile der befragten ArbeitnehmerInnen vielfältig. Die meisten sind relativ jung und haben eine Familie. Es fällt auf, dass zwar einige der 44 befragten ArbeitnehmerInnen bereits vor der Beschäftigung über die Westbalkanregelung in Deutschland gelebt und/oder gearbeitet hatten, jedoch nur ein einziger zwischen 2014 und 2015 einen Asylantrag gestellt und zurückgezogen hat, um die Westbalkanregelung in Anspruch zu nehmen.

3.2.2.2 Anforderungsniveau der Tätigkeit, Qualifikationen und Sprachkenntnisse

Zum Zeitpunkt der Interviews waren 26 der 44 befragten ArbeitnehmerInnen ihrer beruflichen Ausbildung entsprechend beschäftigt. Die restlichen arbeiteten zumindest formal unterwertig. Etwa ein Drittel verfügte über gute bis sehr gute Deutschkenntnisse, zwei Drittel über geringe bis elementare Grundkenntnisse der deutschen Sprache.⁸⁰

⁸⁰ Diese Einschätzung beruht auf den Selbstangaben der befragten ArbeitnehmerInnen und deckt sich mit der Wahrnehmung der Interviewenden.

Mehr als die Hälfte der befragten ArbeitnehmerInnen waren im Baugewerbe tätig. Davon arbeiteten zwei ihrem Hochschulabschluss entsprechend als Bauingenieur bzw. Finanzwirt. Beide sprachen fast auf muttersprachlichem Niveau Deutsch, da sie als Kinder in Deutschland gelebt hatten. Die meisten anderen befragten ArbeitnehmerInnen in der Baubranche waren in nicht reglementierten Berufen tätig beziehungsweise auf Helferniveau beschäftigt. Vereinzelt verfügten sie über abgeschlossene Ausbildungen in anderen Branchen (z.B. als Automechaniker) oder hatten ein Studium im Herkunftsland abgebrochen. Die meisten hatten jedoch jahrelange Berufserfahrung im Bau und waren auch direkt vor der Beschäftigung über die Westbalkanregelung im Bau in vergleichbaren Positionen tätig gewesen. Einige Beschäftigte, die laut ihren Vorgesetzten „eigenständig“ arbeiten konnten, bekamen höhere Löhne als für HelferInnen eigentlich vorgesehen.

Auch das Qualifikationsniveau der befragten ArbeitnehmerInnen im verarbeitenden Gewerbe und in der Landwirtschaft entsprach dem ihrer Beschäftigungen in den meisten Fällen. Die Deutschkenntnisse der Befragten im Baugewerbe, dem verarbeitenden Gewerbe und der Landwirtschaft waren relativ gering. Sofern die Befragten nicht als Kinder in Deutschland gelebt oder schon als StudentInnen für einige Monate in Deutschland gearbeitet hatten, fingen sie erst mit Aufnahme der Beschäftigung an, Deutsch zu lernen, was den Jüngeren deutlich leichter fiel.

Die sieben Arbeitnehmerinnen, die im Gesundheit- und Sozialwesen tätig waren, hatten alle in ihren Herkunftsländern eine Berufsausbildung zur Krankenpflegerin absolviert. Sie verfügten bereits mindestens über Deutschkenntnisse des Niveaus B1.⁸¹ Die drei albanischen Pflegekräfte hatten bereits im Herkunftsland ihre Ausbildungen und Qualifizierungsmaßnahmen über die DEKRA Akademie absolviert, und konnten in Deutschland direkt gemäß ihrer Ausbildung als Pflegefachkräfte beschäftigt werden. Eine der Pflegerinnen verfügte zusätzlich über einen Studienabschluss im Fach Pflegemanagement, den sie jedoch noch nicht hatte anerkennen lassen, da sie in dem Beruf nicht arbeiten wollte. Eine serbische Krankenpflegerin hatte zum Zeitpunkt des Interviews ihre Anerkennung zur gerontologischen Fachkraft in Deutschland bereits erhalten. So war sie von einer Pflegehilfskraft zur Fachkraft und weiter zur stellvertretenden Wohnbereichsleiterin aufgestiegen. Die drei anderen Befragten arbeiteten letztlich unterwertig: Eine serbische und eine bosnische Krankenpflegerin befanden sich gerade im Anerkennungsprozess während sie in ambulanten Pflegeeinrichtungen zunächst als Pflegehilfskräfte beschäftigt waren. Eine nordmazedonische Krankenpflegerin arbeitete in einem Altenheim als Pflegehilfskraft. Sie verfolgte das Ziel, ihre Ausbildung anerkennen zu lassen.

Die Beschäftigten im Gastgewerbe verfügten alle über branchenspezifische Berufserfahrung. Verglichen mit ihren Qualifikationen arbeiteten drei ArbeitnehmerInnen aus Nordmazedonien und Kosovo mit Universitätsabschluss als HelferInnen unterwertig. Sie waren jedoch während ihres Studiums schon temporär im Gastgewerbe in Deutschland beschäftigt gewesen, was sie für eine Anstellung qualifizierte. Ihre Deutschkenntnisse waren gut. Zwei ältere Bosnier arbeiteten ihrer Ausbildung und Berufserfahrung entsprechend, verfügten jedoch über geringe Deutschkenntnisse.

Alle befragten ArbeitnehmerInnen im Bereich Garten- und Landschaftsbau waren über die Westbalkanregelung als Helfer angestellt. Da sie über keine formalen Qualifikationen verfügten entsprach dies einer gleichwertigen Beschäftigung. Sie befanden sich zum Zeitpunkt des Interviews erst wenige Monate in Deutschland und verfügten über geringe Deutschkenntnisse.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass einige der befragten ArbeitnehmerInnen in ihren Herkunftsländern nicht in den Berufen gearbeitet hatten, für die sie ausgebildet waren, da sie in

⁸¹ Für Pflegeberufe gehören Deutschkenntnisse (mindestens auf dem Niveau A2) zu den Voraussetzungen für die Visaerteilung.

anderen Branchen mehr verdienten oder dort überhaupt eine Beschäftigung gefunden hatten. Dementsprechend suchten sie sich eine ihrer Vorbeschäftigung ähnliche Beschäftigung in Deutschland. Folglich stellten die Tätigkeiten in Deutschland zwar teilweise eine formale Unterwertigkeit dar, zumeist aber keinen Bruch in der Erwerbsbiographie. Dies ist eine interessante Ergänzung zu den Ergebnissen des quantitativen Teilprojekts (siehe Abschnitt 2.4.3). Das Bild in der Pflege weicht von diesem Muster am deutlichsten ab: Hier arbeiteten im Herkunftsland examinierte Pflegekräfte in Deutschland (vorübergehend) als Pflegehilfskräfte und somit unterwertig.

3.2.2.3 Migrationsmotive und Aspirationen der befragten ArbeitnehmerInnen

Die Migrationsmotive der befragten ArbeitnehmerInnen waren sehr ähnlich: Alle versuchten ihre wirtschaftliche Situation und ihre Lebensbedingungen zu verbessern und waren nach Deutschland gekommen, um zu arbeiten. Einige der Befragten waren in ihren Herkunftsländern arbeitslos, bevor sie nach Deutschland kamen; der Großteil befand sich jedoch in einer Beschäftigung. Das in den Herkunftsländern gängige monatliche Einkommen von 200 bis 300 Euro reichte jedoch selten aus, um sich oder gar eine Familie ausreichend zu versorgen.

Bei den befragten ArbeitnehmerInnen mit eigenen Kindern war die Familie der Hauptgrund, auszuwandern. Oft handelte es sich um eine bewusste Entscheidung, um ihren Kindern eine bessere Zukunft bieten zu können. Vor allem ArbeitnehmerInnen mit kleinen Kindern sahen deren Zukunftschancen im Herkunftsland begrenzt, wie ein Arbeitnehmer und Familienvater erläuterte:

Ich bin vordergründig wegen der Kinder gekommen. [...] Wegen ihrer Zukunft bin ich gekommen. Ich habe unten 15 Jahre als Geschäftsführer gearbeitet und trotzdem habe ich nichts. [...] Zumindest haben sie hier mehr Möglichkeiten. (Bosnischer Hilfsmonteur, 45, Telekommunikationsbetrieb, Region Stuttgart)

Viele ArbeitnehmerInnen mit Familie verfolgten schon vor der Einreise den Plan, ihre Familie nachzuholen und sich in Deutschland ein zweites Zuhause aufzubauen. „*Nach Deutschland zu kommen, war schon immer ein Traum für uns.*“ (Albanischer Bauhelfer, 44, Verputzerbetrieb, Region Frankfurt)

Vor allem ältere ArbeitnehmerInnen mit erwachsenen Kindern sahen Erwerbsmigration jedoch nur als Übergangslösung und planten, spätestens zur Rente wieder in ihre Herkunftsländer zurückzukehren: „*Die Jüngerer wollen vielleicht länger bleiben. Für mich ist das nicht so interessant. Ein paar Jahre vielleicht.*“ (Bosnischer Isolierer, 55, Industrieisolationbetrieb, Nordrhein-Westfalen). Sie sahen Erwerbsmigration als Notwendigkeit, um die Familie zu ernähren, wie ein anderer älterer Arbeitnehmer ausführte:

Nach Deutschland bin ich aufgrund meiner Familie gekommen. Als mein ältestes Kind angefangen hat zu studieren, konnte ich mit meinem Einkommen in Serbien nicht mehr meine Familie unterstützen. Wenn das nicht so wäre, wäre ich nicht nach Deutschland gekommen. Ich liebe meine Heimat. (Serbischer Elektriker, 47, Elektroinstallationsbetrieb, Region Frankfurt)

Bei befragten ArbeitnehmerInnen, die noch keine eigene Familie hatten, ging es vor allem um die eigenen Zukunftsperspektiven und die Verwirklichung der eigenen Potentiale, die sie in ihren Herkunftsländern als eingeschränkt betrachteten. Ein junger Kosovare erklärte:

Im Kosovo gibt es keine guten Lebensbedingungen. Ich war auch auf der Universität, aber dort gibt es eben keine großen Perspektiven. Ich bin hergekommen, um ein besseres Leben zu führen und um zu arbeiten. (Kosovarischer Bauhelfer, 22, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Region Stuttgart).

Auch die korrupten Strukturen in ihren Herkunftsländern nannten die befragten ArbeitnehmerInnen als Gründe für ihre Auswanderung, wie eine albanische Krankenpflegerin beschrieb:

Wir führen [in Albanien] eigentlich ein sehr schönes Leben. Leider wird dieses [Land] von Menschen regiert, die nur in ihrem eigenen Interesse handeln. Es ist so, dass du zwar überall einzahlen musst, wenn du dann aber im Krankenhaus bist, dann musst du nochmal draufzahlen. (Albanische Krankenpflegerin, 36, Krankenhaus, Berlin)

Dass die Wahl auf Deutschland fiel, war bei manchen der befragten ArbeitnehmerInnen eher zufällig und bedingt durch die Westbalkanregelung. Zahlreiche der befragten ArbeitnehmerInnen hatten Verwandte oder Bekannte in Deutschland, die ihnen bei der Arbeitssuche halfen. Einige hatten Deutschland direkt als Zielland mit vermeintlich unbegrenzten Möglichkeiten anvisiert: „*Mein Wunsch, Albanien zu verlassen, war schlicht und einfach der, dass Deutschland mehr bietet als alle anderen Länder.*“ (Albanische Krankenpflegerin, 36, Krankenhaus, Berlin). Weitere wichtige Gründe für Deutschland waren für die befragten ArbeitnehmerInnen gute Löhne und faire Arbeitsbedingungen sowie das demokratische politische System.

Insgesamt ergibt die Analyse der Migrationsmotive der befragten ArbeitnehmerInnen eine recht große Bandbreite an Push- und Pull-Faktoren, die aus der Literatur bekannt sind. Dazu zählen in erster Linie schlechte wirtschaftliche Bedingungen und hohe Arbeitslosigkeit im Herkunftsland, gute wirtschaftliche Bedingungen und Arbeitsplätze in Deutschland sowie informelle Netzwerkbeziehungen. Bezüglich der Aspirationen ihrer Migrationsentscheidung nannten die befragten ArbeitnehmerInnen einheitlich eine wirtschaftliche Verbesserung durch Erwerbstätigkeit für sich selbst und/oder die Familie.

3.2.2.4 Zufriedenheit mit den Arbeitsverhältnissen

Die befragten ArbeitnehmerInnen waren zum Zeitpunkt der Interviews unterschiedlich lange in Deutschland beschäftigt: von knapp einer Woche bis zu drei Jahren.⁸² Der Großteil der Interviewten war bereits länger als sechs Monate im jeweiligen Betrieb beschäftigt. Die überwiegende Mehrheit der befragten ArbeitnehmerInnen war sehr zufrieden mit ihrer Tätigkeit und dem Verhältnis zu ihrem/r ArbeitgeberIn. Dies traf vor allem für die ArbeitnehmerInnen zu, deren Beschäftigung in Deutschland ihren Qualifikationen und/oder ihrer Berufserfahrung entsprach. Die meisten dieser ArbeitnehmerInnen äußerte den Wunsch, in ihrem Arbeitsverhältnis auch in Zukunft zu verbleiben. Viele sahen in Bezug auf Lohn, Arbeitsbedingungen und Qualität der Arbeitsausrüstung eine klare Verbesserung zu ihrer vorherigen Situation, wie es ein Arbeitnehmer aus dem Baugewerbe beschrieb: „*Hier sind das System der Arbeit und die Arbeitsnetzwerke viel besser. Die Werkzeuge sind viel besser. Außerdem müssen wir hier viel präziser arbeiten.*“ (Kosovarischer Stuckateur, 41, Innenausbaubetrieb, Region München).

Einige ArbeitnehmerInnen, deren Beschäftigung über die Westbalkanregelung nicht ihren formalen und informellen Qualifikationen entsprach, äußerten sich teils unzufrieden mit der Arbeit, nahmen dies

⁸² Die befragten ArbeitnehmerInnen waren zwischen dem ersten Quartal 2016 und dem zweiten Quartal 2019 nach Deutschland gekommen.

aber zunächst hin, um sich nach einer gewissen Zeit und mit verbesserten Deutschkenntnissen eine passendere Beschäftigung zu suchen. Ein bosnischer Techniker hatte zunächst auf einer Hühnerfarm gearbeitet; eine Arbeit, die er verabscheute, aber einige Monate ertrug:

Ich habe das nie zuvor gemacht [...] Hühner schlachten. Aber ich wusste [...] wegen wem ich gekommen bin und dass ich hier nicht ewig bleiben werde. Ein bisschen habe ich es aushalten müssen und dann habe ich was Besseres gesucht. (Bosnischer Hilfsmonteur, 45, Telekommunikationsbetrieb, Region Stuttgart)

Fast alle der befragten Pflegekräfte betonten, dass die Arbeit in Deutschland fachlich weniger anspruchsvoll, jedoch dafür pflegerisch intensiver sei, als sie es aus ihren Herkunftsländern gewohnt waren. Auch Aspekte der mit dem Anerkennungsverfahren verbundenen Schulungen wurden aufgrund ihrer Banalität als beinahe erniedrigend empfunden: „*Ich musste die ersten sechs Monate [während des Anerkennungsverfahrens] lernen, wie man Blutdruck misst. [In Serbien] habe ich offene Wunden auf dem Kopf genäht.*“ (Serbische Krankenpflegehelferin, 39, Ambulanter Pflegedienst, Region Stuttgart). Auch das gesellschaftliche Ansehen von Pflegekräften in Deutschland empfanden die befragten ArbeitnehmerInnen im Vergleich zu ihren Herkunftsländern als geringer. Die eben zitierte serbische Krankenpflegerin, die gerade eine Qualifizierung im Rahmen der Anerkennung bei einem ambulanten Pflegedienst machte, litt zwar darunter, zumindest für eine gewisse Zeit unterwertig zu arbeiten, schätzte aber ihren Arbeitgeber und die Entlohnung:

Das Einzige, mit dem ich nicht zufrieden bin ist, dass ich nach 17 Jahren Arbeitserfahrung jetzt eine Arbeit arbeiten muss, die eine Stufe niedriger ist, als die Arbeitsstelle davor. [...] Hier bist du Pflegehilfskraft. Aber gut, solange es gut bezahlt ist, ist das in Ordnung. [...] (Serbische Krankenpflegehelferin, 39, Ambulanter Pflegedienst, Region Stuttgart)

Ähnlich ging es einem bosnischen Bauhelfer, der vor seiner Beschäftigung über die Westbalkanregelung im Rahmen eines Werkvertrags als Elektriker in einer serbischen Firma in Deutschland gearbeitet hatte. Da er sich in dieser Beschäftigung von seinem Arbeitgeber ausgebeutet gefühlt hatte, wechselte er zu einer Baufirma mit deutschem Arbeitgeber, auch wenn er hier nicht seinem gelernten Handwerk nachgehen konnte. Er erklärte:

Ich würde gerne wieder in meinem Beruf als Elektriker arbeiten. Es ist nicht so, dass mich das hier nicht interessiert, aber ich würde gerne [in] meinen Beruf zurückkehren, [in dem] ich vorher gearbeitet habe. (Bosnischer Bauhelfer, 20, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Bayern)

Die eben genannten Beispiele zeigen, dass einige ArbeitnehmerInnen übergangsweise in Beschäftigungen arbeiteten, die ihren Ausbildungen nicht entsprachen, jedoch langfristig eine Änderung anstrebten. Es liegen jedoch auch Einsichten von ArbeitnehmerInnen vor, die die Ausübung ausbildungsferner Tätigkeiten teils wegen fehlender Perspektiven der Studienanerkennung, vor allem aber aus Zufriedenheit mit der Beschäftigung zum Zeitpunkt des Interviews nicht weiter in Frage stellten.

Grundsätzlich wurden die ArbeitgeberInnen von den meisten befragten ArbeitnehmerInnen als wohlwollend beschrieben. Die Beschäftigten berichteten davon, dass die ArbeitgeberInnen ihnen alles Nötige zum Arbeiten und Leben zur Verfügung stellten und sie sowohl bei behördlichen Angelegenheiten als auch bei der Wohnungssuche unterstützten. Dies wurde von den ArbeitnehmerInnen keineswegs als selbstverständlich empfunden, vor allem wenn keine verwandtschaftlichen Beziehungen zwischen ihnen und den ArbeitgeberInnen bestanden.

Vor allem wenn sich ArbeitgeberInnen für die Familien der ArbeitnehmerInnen einsetzten, zeigten die Beschäftigten große Loyalität. Der Arbeitgeber eines kosovarischen Küchenhelfers beispielsweise versuchte dessen Frau einzustellen, damit die beiden mit ihrer kleinen Tochter an einem Ort zusammenleben konnten. Der Küchenhelfer konnte kaum glauben, dass sein Chef den komplizierten bürokratischen Prozess auf sich nahm, nur um ihn zu halten:

„Ich bin ehrlich gesagt sehr zufrieden. Was für mich am meisten eine Rolle spielt ist, dass die Unterstützung der ganzen Firma da ist. Wie gesagt, es gibt nicht viele Leute, die diesen ganzen Prozess mitmachen würden.“ (Kosovarischer Küchenhelfer, 30, Restaurant, Region München)

Die fünf ArbeitnehmerInnen, zu denen wir über alternative Feldzugänge Kontakt aufgenommen hatten, berichteten jedoch von negativen Erfahrungen mit ihren Arbeitsverhältnissen über die Westbalkanregelung. Sie fühlten sich von ihren ArbeitgeberInnen ausgebeutet, u.a. da sie unbezahlte Überstunden leisten mussten oder anderweitig um ihren Lohn gebracht wurden. Ein Arbeitnehmer erzählte:

Mir wurden sieben Wochen Urlaub versprochen, aber dann haben sie immer getrickst, behauptet es wäre eine Sieben-Tage-Woche. Eigentlich stand mir ein freier Tag zu, ich musste zwölf Stunden am Tag arbeiten. Die Arbeitgeber hatten immer Ausreden, gesagt „uns geht es doch auch schlecht.“ [...] Ich habe bei den Arbeitgebern gewohnt, aber sie haben angegeben, dass nochmal extra Miete für eine Wohnung anfallen würde. Nie hat etwas übereingestimmt. Nur der letzte Gehaltsnachweis stimmte, denn der musste mit dem Arbeitsvertrag übereinstimmen bei der Überprüfung bei der Ausländerbehörde. (Bosnischer Koch, 44, Restaurant, Baden-Württemberg)

Einer Krankenpflegerin wurde gekündigt, als sie ihre Schwangerschaft bekannt gab. Ein Teil der über den problemorientierten Feldzugang befragten ArbeitnehmerInnen suchte eine Beratungsstelle für ErwerbsmigrantInnen auf, manche reagierten mit der Androhung rechtlicher Schritte, andere mit einem Arbeitgeberwechsel.

Der Spracherwerb, der für die befragten ArbeitnehmerInnen teils eine Voraussetzung für die Ausübung ihrer Beschäftigung darstellte, teils als von einigen Ausländerbehörden kommunizierte Bedingung für die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung wahrgenommen wurde⁸³, stellte für viele (zunächst) eine Herausforderung dar. Einige der befragten ArbeitnehmerInnen, insbesondere aus dem Baugewerbe, beschrieben unflexible Arbeitszeiten oder lange Anfahrtswege als Hindernis im Erlernen der Sprache. Beispielsweise reichte die Zeit nicht für eine nach der Arbeit dringend nötige Dusche: „*Siehst du, wie dreckig meine Hände sind? (zeigt seine Hände). Ich kann nicht so dreckig zum Kurs gehen.*“ (Nordmazedonischer Fliesenleger, 53, Sonstiger Ausbau, Nordrhein-Westfalen). Zusätzlich fühlten sich einige, weniger gebildete ArbeitnehmerInnen vom Niveau der Sprachkurse überfordert. Viele befragte ArbeitnehmerInnen konnten während der Arbeit mit ihren KollegInnen in ihrer Muttersprache kommunizieren. In Pflegeberufen dagegen, in denen die Arbeitssprache ausschließlich Deutsch war, hatten die befragten ArbeitnehmerInnen zu Beginn Schwierigkeiten, wie eine serbische Krankenpflegerin schilderte:

⁸³ Aus einer befragten Ausländerbehörde hieß es, dass dort die über die Westbalkanregelung Beschäftigten verpflichtet würden, einen Integrationskurs zu absolvieren. Ein nicht bestandener (oder besuchter) Integrationskurs sei, so ein befragter Mitarbeiter dieser Ausländerbehörde, zwar kein Grund, den Aufenthaltstitel nicht zu verlängern. Es würden jedoch für Antragsteller ohne bestandenen Integrationskurs regelmäßig nur einjährige Verlängerungen des Titels vergeben. Für die Ausstellung einer Niederlassungserlaubnis sei das Bestehen eines verpflichtenden Integrationskurses jedoch die Voraussetzung, so der befragte Behördenvertreter weiter.

Ohne Sprache [...] das ist Stress. Wenn du zur Toilette gehst [...] und fragen musst, dann ist das wirklich schwierig. Ich bin eine Frau, die viel spricht und dann komme ich hierher und kann nichts sagen. [...] Aber es geht schon viel besser, besonders, wenn du gute Kollegen hast [...] Aber ich habe schon am Anfang gesagt: ‚Unser schlechtes Deutsch bedeutet nicht, dass wir dumm sind!‘ (Serbische Krankenpflegehelferin, 39, Ambulanter Pflegedienst, Region Stuttgart)

Die Zusammenarbeit mit KollegInnen wurde als durchweg positiv bewertet. In vielen Fällen stammten KollegInnen aus denselben oder benachbarten Ländern, teils waren sie gemeinsam untergebracht. In manchen Betrieben arbeiteten serbische ArbeitnehmerInnen zusammen mit albanischen oder kosovarischen. Trotz der teils immer noch bestehenden ethnischen Konflikte in und zwischen ihren Herkunftsländern berichteten viele, dass die Zusammenarbeit in Deutschland gut funktionierte und sie auch menschlich verband. Ein Arbeitnehmer beschrieb:

Wir sind ein schönes Team. Alle sind aus dem gleichen Grund hierhergekommen. Alle sind fleißig am Arbeiten. Wir [haben] alle Nationalitäten. Dieser verfluchte Krieg unten. Jetzt sind wir hier alle wieder zusammen: essen, trinken zusammen, alles. (Bosnischer Hilfsmonteur, 45, Telekommunikationsbetrieb, Region Stuttgart).

Einige der befragten ArbeitnehmerInnen berichteten davon, dass sie von KollegInnen getröstet wurden, wenn sie Heimweh hatten. Auch Integrationsmanagerinnen wurden hierbei als Hilfe wahrgenommen:

Ob es mir bis jetzt in Deutschland gefällt? Die ersten Monate waren sehr schwer für mich. Jedoch habe ich sehr viel Unterstützung und Trost von der Klinik, also meinem Arbeitgeber, erfahren dürfen. (Albanische Krankenpflegerin, 36, Krankenhaus, Berlin)

Das größte Hindernis, um ganz in Deutschland anzukommen war für viele ArbeitnehmerInnen die Trennung von der Familie. Ein Arbeitnehmer erklärte: „*Sobald du von deiner Familie getrennt bist, kann es nicht so sonderlich gut sein.*“ (Serbischer Eisenbieger, 52, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Region Frankfurt).

Insgesamt ergibt sich ein relativ einheitliches Bild: Die befragten ArbeitnehmerInnen äußerten sich überwiegend zufrieden mit ihrer Arbeit in Deutschland. Auffallend ist wiederum der Pflegebereich, in dem ArbeitnehmerInnen aufgrund unterschiedlicher Arbeitsinhalte und einem niedrigeren gesellschaftlichen Ansehen der Tätigkeit in Deutschland mit ihrer Arbeit teilweise unzufrieden waren. Die ArbeitgeberInnen wurden vielfach als wohlwollend und unterstützend wahrgenommen – eine Einsicht, die zeigt, dass die Investitionen der ArbeitgeberInnen in das Arbeitsverhältnis „ankommen“. ArbeitnehmerInnen, die wir über den problemorientierten Feldzugang befragt haben (siehe Abschnitt 3.1.1) berichteten von vertrags- und gesetzeswidrigem Verhalten ihrer Vorgesetzten und zeigten sich unzufrieden mit ihren Arbeitsverhältnissen.

3.2.2.5 Zukunftspläne

Für einige der befragten ArbeitnehmerInnen war die Zukunftsperspektive stark mit der Familiensituation verbunden (siehe Abschnitt 3.2.2.3). Für diejenigen, die ihre Familien bereits nachgeholt hatten, lag die gemeinsame Zukunft eindeutig in Deutschland. Alternativen in ihren Herkunftsländern sahen sie dagegen keine:

Die Kinder sind klein, sie werden das viel einfacher [haben]. [...] meine Frau ist auch jung. [...] Sie wird [die Sprache] auch eher beherrschen als ich. Ich weiß nicht, wie es bei mir laufen wird. Aber vor allem wegen ihnen will ich hierbleiben. Wegen meinen Kindern. Dort gibt es gar keine Möglichkeiten. Dort ist es eine Katastrophe. Es gibt kein Geld, es gibt keine Menschen. Alle gehen weg. In der nahen Zukunft wird es keine Seele mehr dort geben. (Bosnischer Hilfsmonteur, 45, Telekommunikationsbetrieb, Region Stuttgart)

Andere, die nur zum Arbeiten nach Deutschland gekommen waren und ihren Lebensmittelpunkt unverändert bei ihren Familien in den Herkunftsländern verorteten, sahen dort auch ihre Zukunft, wie ein Arbeitnehmer erklärte: „*Ich bleibe gerne bis zur Rente [in Deutschland], dann gehe ich zurück.*“ (Serbischer Elektriker, 47, Elektroinstallationsbetrieb, Region Frankfurt).

Neben familiär bedingten Plänen formulierten andere ArbeitnehmerInnen berufliche Zukunftsperspektiven. So hatten einige vor, sich weiterzubilden, im Betrieb aufzusteigen oder woanders eine bessere Stelle zu finden. Eine serbische Krankenpflegerin kurz vor der Anerkennung kündigte an:

Sobald ich meine Deutschkenntnisse verbessere, werde ich versuchen, eine Weiterbildung zu machen, [um] etwas Besseres zu finden. [...] In Serbien habe ich viel kompliziertere Arbeit gemacht und hatte viel mehr Verantwortung als hier. [...] Wenn man schon einen so großen Schritt macht, warum würde man da stehen bleiben? (Serbische Krankenpflegehelferin, 39, Ambulanter Pflegedienst, Region Stuttgart)

Vor allem junge ArbeitnehmerInnen, die sich in Deutschland schon gut integriert hatten und wohlfühlten, konnten sich nur schwer vorstellen, Deutschland wieder zu verlassen. Ein kosovarischer Arbeitnehmer im Gebäudeservice träumte davon, irgendwann eine Niederlassungserlaubnis zu bekommen und sich selbständig zu machen:

Ich möchte gerne in Deutschland bleiben und hier [...] mein eigenes Lokal eröffnen. [...] Mein Plan ist eine eigene Firma zu haben und eine gesunde Familie zu gründen. [...] Diese Träume kann ich in den nächsten ein bis zwei Jahren nicht erreichen, aber vielleicht in sieben bis acht Jahren. [Erst] muss ich hier arbeiten, bis ich eine längerfristige Aufenthaltsgenehmigung bekomme. (Kosovarischer Facility Manager, 23, Hausmeisterbetrieb, Region München)

Einige sahen es als selbstverständlich an, in Deutschland zu bleiben, da sie als Steuerzahler in die Sozialsysteme einbezahlt und davon auch profitieren wollten:

[M]ein Ziel ist es, hier zu bleiben. Ich bezahle Steuern und daher denke ich auch, dass ich hierbleiben sollte, wenn ich schon all die Steuern zahle. [...] Ich bin verheiratet und habe drei Kinder [in Kosovo] und habe die Lohnsteuerklasse 1, wie eine Person, die gar nicht verheiratet ist. (Kosovarischer Stuckateur, 41, Innenausbaubetrieb, Region München)

Wieder andere waren noch unsicher, ob ihre Auswanderung nur temporär oder endgültig sei, da sie zum Beispiel noch unter starkem Heimweh litten. Eine Arbeitnehmerin erklärte: „*Ob ich für immer in Deutschland bleiben möchte? Das kann ich leider noch nicht beantworten.*“ (Albanische Krankenpflegehelferin, 36, Krankenhaus, Berlin)

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die befragten ArbeitnehmerInnen vielfältige Zukunftspläne hatten. Viele sahen ihre berufliche Zukunft in Deutschland, einige hatten konkrete

berufliche Zielvorstellungen. Andere planten, zum Renteneintritt wieder in ihr Herkunftsland zurückzukehren.

3.2.2.6 Bewertung der Westbalkanregelung

Alle befragten ArbeitnehmerInnen, auch solche, die negative Erfahrungen in Betrieben in Deutschland gemacht hatten, sahen die Westbalkanregelung als große Chance, teils um überhaupt arbeiten zu können, teils um mehr Geld zu verdienen, und oft um sich eine Zukunftsperspektive für sich und die Familie aufzubauen. Für viele der befragten ArbeitnehmerInnen war die Westbalkanregelung das Eintrittstor in ein Land, in dem sie bleiben wollten, da sie in ihren Herkunftsländern keine Alternativen sahen. Viele unterstützten auch Geschwister, andere Verwandte oder Freunde darin, über die Regelung nach Deutschland zu kommen. Neben dieser grundsätzlich positiven Bewertung der Westbalkanregelung als legale Möglichkeit, in Deutschland zu arbeiten, gab es auch Kritik.

Diese bezog sich erstens auf Verwaltungshandeln, insbesondere in Bezug auf die **Visastellen deutscher Botschaften** im Westbalkan. Die befragten ArbeitnehmerInnen, die zwischen Anfang 2016 und Anfang 2017 Visaanträge gestellt hatten, hatten nur wenige Monate auf einen Termin bei der Visastelle warten müssen und waren meist zufrieden mit dem Ablauf. Vor allem bosnische und kosovarische ArbeitnehmerInnen, die sich im Zeitverlauf mit längeren Wartezeiten konfrontiert sahen, zunehmend aber auch die ArbeitnehmerInnen aus den anderen Ländern, klagten jedoch darüber, dass sie mehrere Monate auf einen Termin zur Beantragung eines Visums warten mussten.

Zusätzlich wurde die neue Priorisierung anderer Rechtsgrundlagen, wie der Positivliste oder der Blauen Karte, gegenüber der Westbalkanregelung bei der Terminvergabe der Botschaften (siehe Abschnitt 3.3) kritisiert. Ein Arbeitnehmer fragte:

Aber was kann schon eine Krankenschwester arbeiten, wenn ein Isolierer nicht vorher das ganze [Krankenhaus] intakt gebracht hat? [...] Warum wartet die Krankenschwester nur einen Tag [auf ihren Termin] und wir 13 Monate? (Bosnischer Isolierer, 55, Industrieisolierungsbetrieb, Nordrhein-Westfalen)

Vor allem die befragten kosovarischen ArbeitnehmerInnen äußerten darüber hinaus Kritik an mangelnder Transparenz bei der Terminvergabe an den Botschaften. Mehrere ArbeitnehmerInnen hatten davon gehört, dass Botschaftstermine von VermittlerInnen oder Agenturen verkauft würden. Einer der befragten Arbeitnehmer bestätigte dies; er selbst hatte für umgerechnet 50 Euro einen Termin „gekauft“.

Schließlich gab es vielfach Kritik an intransparenten Sachentscheidungen der Visastellen. So berichteten uns einige der befragten ArbeitnehmerInnen von Visaanträgen mit gleichem Inhalt (gleicher Arbeitsvertrag, gleicher Lohn, gleicher Arbeitgeber), die von den Visastellen jedoch unterschiedlich entschieden wurden. Ein kosovarischer Küchenhelfer, der bereits in Deutschland arbeitete, erklärte:

Meine Frau hat sich dann wieder über die gleiche Regelung, die Westbalkanregelung, beworben bei dem gleichen Arbeitgeber, bei dem ich auch bin. Sie wurde aber wieder abgelehnt mit der gleichen Behauptung, dass es nicht reichen würde vom Unterhalt her. (Kosovarischer Küchenhelfer, 30, Restaurant, Region München)

Dies führte bei einigen der befragten ArbeitnehmerInnen zu einem Vertrauensverlust gegenüber deutschen Behörden. Im Fall des kosovarischen Küchenhelfers war das Misstrauen so groß, dass er sich mit seiner mittlerweile in Deutschland arbeitenden Frau nicht traute, Deutschland zu verlassen:

Die Regelung an sich ist für uns sehr hilfreich. Ich habe von ein paar Fällen gehört, bei denen die Menschen ohne Probleme ausgereist sind. Aber als die Leute wieder [nach Deutschland] einreisen wollten, [haben] sie Probleme wegen der Arbeitsmarktzulassung bekommen. Das ist für uns immer so ein Hintergedanke, wenn wir beispielsweise [...] verreisen wollen. Da werde ich mich schon vorher bei der Ausländerbehörde informieren. [...] Wir hatten bereits diesen Fall mit dem falschen Aufkleber. Sowas traue ich denen ehrlich gesagt auch zu.⁸⁴ (Kosovarischer Küchenhelfer, 30, Restaurant, Region München)

Ein bosnischer Hilfsmonteur, der Behörden ohne eine Begleitung durch den Arbeitgeber aufsuchte, klagte über intransparentes Vorgehen der SachbearbeiterInnen in verschiedenen Ausländerbehörden. Beim Arbeitgeberwechsel erreichte er tagelang keine/n AnsprechpartnerIn in der Ausländerbehörde. Als er sich an dessen Vorgesetzten wandte, wurde er von diesem immer wieder vertröstet. Erst als er in der Behörde Druck machte und beharrlich wartete, bekam er seine Unterlagen schließlich ausgehändigt. Außerdem kam es in seinem Fall zu Verzögerungen bei der Familienzusammenführung, da seine Unterlagen lange nicht von der zuständigen Ausländerbehörde an die Botschaft in Sarajewo weitergegeben wurden.

Zweitens wurden **Informationsdefizite bezüglich Arbeitnehmerrechten** bemängelt. Nicht alle ArbeitnehmerInnen waren über ihre Rechte aufgeklärt und viele wussten nicht, an wen sie sich wenden sollten, wenn sie benachteiligt oder um ihre Rechte betrogen wurden. Ein Arbeitnehmer führte aus: *„Die Arbeitgeber [...] haben mich hinter meinem Rücken betrogen, Gesetze erfunden, mir erzählt: „Eigentlich sei es weiß, und umgekehrt“. Du kennst ja die Gesetzesgrundlage in Deutschland nicht.“* (Koch, 44, Restaurant, Baden-Württemberg). Dieses Thema wurde auch von den befragten Interessenvertretungen stark gemacht. Die von uns befragten Vereine und Beratungsstellen kritisierten, dass MigrantInnen, die über die Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt seien, von deutschen Behörden nicht ausreichend über ihre Rechte als ArbeitnehmerInnen informiert würden. Auch fehlende Informationen zu den Modalitäten von Arbeitgeberwechseln, die es ArbeitnehmerInnen erlauben würden, schwierige Arbeitsverhältnisse zu beenden, wurden als Problem identifiziert.

Befragte ArbeitnehmerInnen, die im Rahmen der Westbalkanregelung schlechte Erfahrungen mit ArbeitgeberInnen in Deutschland gemacht hatten, schlugen unangekündigte Zollkontrollen vor, um rechtswidriges Verhalten von ArbeitgeberInnen offenzulegen. Die Fachstelle Migration einer süddeutschen Stadt, die MigrantInnen berät, schätzte die Westbalkanregelung in dieser Hinsicht dagegen positiv ein, da es mehr Überwachung und Kontrollen durch die BA und die Ausländerbehörden gäbe, als bei EU-BürgerInnen, die im Vergleich wohl deutlich öfter „über den Tisch gezogen“ würden.

Drittens betonten einige der befragten ArbeitnehmerInnen **das Phänomen des Brain-Drain** als problematische Konsequenz der Westbalkanregelung. Ein Arbeitnehmer erläuterte:

⁸⁴ Der Befragte berichtete uns, dass der Visastelle in Pristina bei der Bearbeitung der Visaunterlagen seiner Frau ein formaler Fehler unterlaufen sei. Die Visaunterlagen seiner Frau, die ebenfalls im selben Betrieb, in dem er arbeitete, ihre Beschäftigung aufnehmen wollte, trugen einen Aufkleber mit Namen und Anschrift eines anderen Betriebs (einer Gärtnerei in Baden-Württemberg). Der Befragte erklärte, dass die Aufkleber zweier Antragsteller scheinbar vertauscht worden waren. Als dies nach der Einreise von der Ausländerbehörde festgestellt wurde, wurde die Frau des Befragten aufgefordert, das Land zu verlassen und einen neuen Visumsantrag zu stellen.

Persönlich bewerte ich die Westbalkanregelung als sehr gut. Jedoch wenn ich an meine Heimat denke, ist die Regelung nicht gut. [W]enn die ganzen Jugendlichen ihren Staat verlassen, dann bleibt dort kein Staat mehr übrig. Dort wird es dann keine Arbeit mehr geben und auch keine Zukunft. Es bleiben nur alte Rentner übrig, deswegen. Für mich selbst ist die Regelung sehr von Vorteil, weil sich mir dadurch alles ermöglicht hat. (Kosovarischer Facility Manager, 23, Hausmeisterbetrieb, Region München)

Insgesamt sind die Einschätzungen der ArbeitnehmerInnen oftmals konsistent mit der Bewertung der ArbeitgeberInnen. Die Westbalkanregelung als Migrationsweg wurde einheitlich positiv bewertet. Jedoch wurden diverse Schwierigkeiten in der Praxis bemängelt, insbesondere die langen Wartezeiten an den Botschaften. Intransparente Sachentscheidungen der Visastellen führten darüber hinaus vereinzelt zu einem Vertrauensverlust gegenüber deutschen Behörden. Die Einsichten von Interessenvertretungen und von ArbeitnehmerInnen, die über die Westbalkanregelung schlechte Erfahrungen mit ArbeitgeberInnen gemacht haben deuten auf Probleme hin, die generell häufiger im Niedriglohnbereich und im Kontext temporärer Erwerbsmigration auftreten und nicht spezifisch für die Westbalkanregelung sind. Sie unterstreichen die Notwendigkeit einer verstärkten staatlichen Prüfung der Einhaltung von Arbeitsbedingungen bei ausländischen Beschäftigten. Im Hinblick auf bestehende Informationsdefizite bei ArbeitnehmerInnen bietet es sich an, (staatliche und nichtstaatliche) Möglichkeiten der Beratung für ausländische Beschäftigte zu schaffen bzw. auszubauen.

3.2.3 Typologie von Arbeitsbeziehungen

Im Folgenden wird eine Typologie von Arbeitsbeziehungen dargestellt, die die Ergebnisse der qualitativen Erhebung zusammenführt. Arbeitsverhältnisse, bei denen ähnliche Merkmale beobachtet werden können, werden in diesem Analyseschritt zu einem Muster der Arbeitsbeziehungen verdichtet. Mit dem Konzept Arbeitsbeziehungen⁸⁵ verlassen wir die Ebene des jeweils einzelnen Arbeitsverhältnisses (bestehend aus formalem und informellem Vertrag, Aufgabenzuschnitt und Arbeitsorganisation) und wechseln auf das jeweilige betriebliche Muster der sozialen Beziehungen zwischen BetriebseigentümerIn/Management und Beschäftigten (hier: über die Westbalkanregelung beschäftigte ArbeitnehmerInnen). Da es in den meisten der befragten Betriebe, ebenso wie in anderen Betrieben dieser Branchen und Größen, keine institutionalisierten Vertretungsorgane der Beschäftigten gab, sind diese auch nicht Gegenstand der Typologie.

Im Fokus der Untersuchung stehen Prozesse des Zustandekommens der einzelnen Arbeitsverhältnisse, die Wirkkraft von Netzwerken, sowie das gegenseitige Geben und Nehmen (vgl. Sahlins 1965; 2005; Uhl-Bien/Maslyn 2003) zwischen ArbeitgeberInnen und Beschäftigten. Neben diesen sozialen Faktoren beeinflussen überdies auch strukturelle Aspekte wie Betriebsgröße und Branche die konkrete Form und Qualität von Arbeitsverhältnissen und die Muster der betrieblichen Arbeitsbeziehungen, die sich im Aggregat daraus ergeben. Sie werden an entsprechender Stelle diskutiert.

Wir haben insgesamt drei Haupttypen (Typ 1, 2 und 3) und in einem Fall drei Subtypen (Typ 1a, 1b, 1c) von Arbeitsbeziehungen identifiziert. Die Typen 1 und 2 ergaben sich induktiv aus dem primären Sample heraus. Typ 3 ergab sich über den später ergänzten, problemorientierten Feldzugang (siehe Abschnitt 3.1.1). Als Datengrundlage der Typologie dienen 39⁸⁶ Betriebsfallstudien und mehrere

⁸⁵ Der Terminus ‚Arbeitsbeziehungen‘ ist in der sogenannten *Industrial-Relations-Forschung* entwickelt worden (vgl. Trinczek 2010; Endruweit et al. 1985).

⁸⁶ Bei einem der 40 befragten Betriebe kam das angestrebte Arbeitsverhältnis über §26 Abs. 2 BeschV nicht zustande. Diese Betriebsfallstudie fließt deshalb nicht in die Typologie mit ein, wurde jedoch bei den dimensional Analysen berücksichtigt.

Experteninterviews. Es ist nicht auszuschließen, dass weitere Typen von Arbeitsverhältnissen im Rahmen der Westbalkanregelung existieren, die uns aufgrund von Selektivitäten des Samples nicht begegnet sind. Auch besteht kein Grund zu der Annahme, dass die identifizierten Typen nicht auch in anderen Kontexten oder über andere Rechtsgrundlagen vorkommen. Die sich daraus ergebende Frage, ob die hier dargestellten Typen spezifisch für die Westbalkanregelung sind, wird in der jeweiligen Typenbeschreibung diskutiert.

Typ 1: Langfristige Bindung

Der erste Typ, die Arbeitsbeziehung als „langfristige Bindung“, ergab sich induktiv aus der ursprünglich gewählten Stichprobe. Auf ihn fielen mit 28 von 39 Betrieben die meisten Fälle. Es handelt sich bei diesem Typ um Arbeitsverhältnisse, die zum Großteil über persönliche Kontakte entstanden sind und in denen die Bindung zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen von beiden Seiten positiv bewertet wurde. Aufgrund der Fallzahl und seiner Heterogenität kann der Typ in drei Subtypen ausdifferenziert werden.

Bei den meisten Fällen dieses Typs kannten sich ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen bereits persönlich, bevor das Arbeitsverhältnis zustande kam. Teils bestanden verwandtschaftliche oder freundschaftliche Beziehungen, teils hatten ArbeitnehmerInnen bereits in der Vergangenheit mit oder für die ArbeitgeberInnen gearbeitet. Einige ArbeitnehmerInnen wurden auch über Bekannte vermittelt. In wenigen Fällen, im Gesundheits- und Sozialwesen, aber auch im Baugewerbe, lernten sich ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen erst mit der Aufnahme der Beschäftigung kennen. Diese Arbeitsverhältnisse wurden entweder von Agenturen oder Organisationen vermittelt oder kamen aufgrund von förmlichen Bewerbungen der ArbeitnehmerInnen zustande.

Bei allen diesem Typ zugeordneten Fällen war es das Ziel der ArbeitgeberInnen, die über die Westbalkanregelung Beschäftigten möglichst langfristig an den Betrieb zu binden. Dies versuchten sie, durch soziale „Investitionen“ unterschiedlicher Art zu erreichen. Die ArbeitgeberInnen gingen in Vorleistung und erhofften sich, langfristig davon profitieren zu können. Neben finanzieller Unterstützung bei arbeitsrelevanten Aspekten, wie Berufsanerkennung, Schulungen oder Weiterbildungen, unterstützten ArbeitgeberInnen auch Familienzusammenführungen, um ihren Beschäftigten eine langfristige Perspektive zu schaffen. Die arbeitgeberseitigen Investitionen wurden in den meisten Fällen mit Loyalität, Vertrauen und Dankbarkeit durch die Beschäftigten erwidert.

Die Einstellungen und gewählten Strategien der ArbeitgeberInnen dieses Typs unterschieden sich unter anderem in der gewünschten Selbstständigkeit der Beschäftigten, der Relevanz von Deutschkenntnissen und gelebten, innerbetrieblichen Hierarchien. Diese Differenzen führen zu den folgenden drei Subtypen von Typ 1.

Typ 1a: Der professionell-unterstützende Betrieb

Diese Ausprägung der Arbeitsbeziehung als langfristige Bindung zeichnet sich durch institutionalisierte Unterstützung und Investitionen in die Selbstständigkeit der ArbeitnehmerInnen aus. Zu dieser Ausprägung zählen insgesamt acht Fälle: drei Fälle in mittelgroßen bis großen Betrieben im Gesundheits- und Sozialwesen, ein mittelgroßer Betrieb im Gastgewerbe, die beiden landwirtschaftlichen Betriebe und zwei Baubetriebe. Während zwei der Betriebe im Gesundheits- und Sozialwesen für die Betreuung ausländischer ArbeitnehmerInnen (also nicht nur derer aus dem Westbalkan) ein institutionalisiertes Integrationsmanagement eingerichtet hatten, waren die Strukturen in den anderen Betrieben weniger stark formalisiert, in ihren Funktionen einem Integrationsmanagement jedoch ähnlich. Das Zustandekommen der Arbeitsverhältnisse dieses

Subtyps variierte, basierte aber meist auf professionellen oder persönlichen Vermittlungen. Bei der Hälfte dieser Betriebe hatten die ArbeitgeberInnen keinen Migrationshintergrund, bei drei Betrieben lagen die Wurzeln der ArbeitgeberInnen im Westbalkan, bei einem Betrieb in der Türkei.

Das Besondere an diesem Subtyp ist die Zielrichtung der Investitionen der ArbeitgeberInnen: Durch diverse Anreize, wie die Unterstützung von Weiterbildungen, Anerkennungen und vor allem Sprachkursen, versuchten ArbeitgeberInnen dieses Typs ihre Beschäftigten möglichst langfristig zu binden. Gleichzeitig nutzten sie dafür ein Anreizsystem, das auf Selbstständigkeit, Eigenmotivation und -engagement der MitarbeiterInnen setzte. Eine Integrationsmanagerin erklärte: *„Wir helfen schon, [...] aber die Leute müssen trotzdem den Willen haben, selbständig zu werden.“* (Integrationsmanagerin, Ambulanter Pflegedienst, Region Stuttgart). Auffallend war, dass die Unterstützungsleistungen für alle ausländischen Beschäftigten transparent waren und zur Verfügung standen. Auch variierten sie nach Branche: So boten Pflegeeinrichtungen Fachsprachkurse an, ein Baubetrieb unterstützte Weiterbildungen finanziell, ein landwirtschaftlicher Betrieb stellte seinen Beschäftigten Fahrräder für die Freizeit zur Verfügung.

Ein weiteres Charakteristikum dieses Subtyps ist die Figur eines „Kümmers“. Nicht die ArbeitgeberInnen waren die HauptansprechpartnerInnen für die Beschäftigten, sondern extra damit beauftragte MitarbeiterInnen in den Betrieben. Auch hier sehen wir unterschiedliche Facetten dieses Phänomens: von IntegrationsmanagerInnen oder spezialisierten TeamleiterInnen im Gesundheits- und Sozialwesen, über VorarbeiterInnen in der Landwirtschaft bis hin zu SekretärInnen, BuchhalterInnen oder AssistentInnen der Geschäftsführung im Bau- und Gastgewerbe.

Durch die Betriebsgröße und die institutionalisierten „Kümmersstellen“ bestand in vielen diesem Subtyp zugeordneten Fällen eine gewisse Distanz zwischen ArbeitnehmerInnen und ihren Vorgesetzten. Die Beschäftigten schätzten zwar die professionelle Betreuung, fühlten sich dem Arbeitgeber gegenüber persönlich jedoch weniger verpflichtet, im Betrieb zu verbleiben, falls ihnen andere Betriebe bessere Perspektiven böten. Diese Beschäftigten wirkten deutlich unabhängiger und selbstständiger als Beschäftigte, deren Arbeitsbeziehungen durch einen der beiden folgenden zwei Subtypen charakterisiert waren.

Typ 1b: Der Familienbetrieb

Bei dieser Ausprägung von Typ 1 steht die enge und oft familiäre Beziehung zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen im Vordergrund. Zu dieser Ausprägung zählen mit 18 Betrieben die meisten Fälle der gesamten Stichprobe. Es handelt sich vor allem um Kleinst- und Kleinbetriebe in nahezu allen befragten Branchen; vereinzelt auch um mittelgroße Betriebe, die sich als „Familienbetriebe“ verstanden. Bereits vor der Planung des Arbeitsverhältnisses kannten sich ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen in der Regel persönlich. Sie pflegten familiäre oder freundschaftliche Beziehungen, die sich oft aus enger Zusammenarbeit in der Vergangenheit ergeben hatten. Manche der ArbeitgeberInnen beschäftigten zum Beispiel ArbeitnehmerInnen, die schon mehrfach als StudentInnen für sie gearbeitet hatten. ArbeitgeberInnen dieses Subtyps hatten entweder Wurzeln im Westbalkan oder keinen Migrationshintergrund.

Charakteristisch für diesen Subtyp ist eine Vermischung von Arbeit und Privatem: *„Wir sind ein Familienunternehmen. Mitarbeiter kommen auch vorbei, wenn sie frei haben. Dass Mitarbeiter zehn oder mehr Jahre bei uns sind, ist keine Seltenheit.“* (Arbeitgeber, Restaurant, Region München). Den ArbeitgeberInnen ging es vor allem darum, dass es ihren MitarbeiterInnen persönlich gut ging. Die Bemühungen der ArbeitgeberInnen waren sehr eng auf die Bedürfnisse der ArbeitnehmerInnen abgestimmt. In den meisten Fällen halfen ArbeitgeberInnen ihren Beschäftigten, ein neues Leben in

Deutschland aufzubauen und unterstützen sie dabei in allen Aspekten. In Umfang und Intensität waren die Unterstützungsleistungen vergleichbar mit denen des professionell-unterstützenden Betriebs (Subtyp 1a); jedoch verfolgten sie eine andere Zielrichtung: Durch die oft intensive Unterstützung erhofften sich die ArbeitgeberInnen, Verbindlichkeit und Loyalität zu kreieren. Dies ging vielfach auf, wie aus der Erzählung eines Arbeitnehmers erkennbar wird: „*Der [Chef] hat mir mehr geholfen als [...] mein leiblicher Bruder. [...] Er hat mir bei Dokumenten, Wohnungssuche, allem Möglichen geholfen. Ich bin wirklich dankbar.*“ (Bosnischer Hilfsmonteur, 45, Telekommunikationsbetrieb, Region Stuttgart). Auf Spracherwerb ihrer Beschäftigten legten die ArbeitgeberInnen teilweise wert und förderten diesen auch oft. In Einzelfällen und gerade wenn die Arbeitssprache nicht Deutsch war, hatte Spracherwerb jedoch eine geringe Relevanz. Insgesamt war in allen diesem Subtyp zugeordneten Betrieben eine gewünschte Bindung an den Betrieb die zentrale betriebliche Strategie. So gab es teils fachliche Qualifizierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten; diese waren jedoch intern und eröffneten Perspektiven im Betrieb (und zumindest nicht direkt außerhalb). Auffällig war ebenfalls die zentrale Figur des Unternehmers, der sich für seine Beschäftigten als ersten Ansprechpartner in fachlichen und persönlichen Belangen verstand. Einsichten aus den Interviews mit ArbeitnehmerInnen bestätigen die enge soziale Bindung an den Vorgesetzten und den Betrieb. Den meisten der ArbeitnehmerInnen dieses Subtyps würde es schwerfallen, den Betrieb zu verlassen. Dies basiert jedoch auf einer empfundenen Verpflichtung im Rahmen eines auf Gegenseitigkeit angelegten sozialen Tauschverhältnisses.

Typ 1c: Der paternalistische Unternehmer

Die dritte Ausprägung von Typ 1 besteht in einem vor allem von sozialer Kontrolle durch ArbeitgeberInnen geprägten Beziehungsmuster. Sie ließ sich in zwei Untersuchungsbetrieben identifizieren: einem Arbeitsverhältnis in einem mittelgroßen Elektroinstallationsbetrieb mit Auftragsschwerpunkt im Bausektor und eines in einem Kleinbetrieb im Landschafts- und Gartenbau. In beiden Fällen kannten ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen sich bereits vor dem Zustandekommen des Arbeitsverhältnisses. Bei beiden Betrieben hatten die Arbeitgeber Wurzeln im Westbalkan.

Wie beim professionell-unterstützenden Betrieb (Typ 1a) und dem auf einem reziproken Austauschverhältnis beruhendem Familienbetrieb (Typ 1b) versuchten die ArbeitgeberInnen dieses Subtyps, ihre Beschäftigten mit einem „Rundum-Sorglos-Paket“ langfristig an den Betrieb zu binden. Auch sie gingen stark in Vorleistung, zeigten sich aber berechnender als die ArbeitgeberInnen bei den anderen beiden Subtypen und kommunizieren diesbezüglich klare Erwartungshaltungen. Ein Arbeitgeber stellte seine Strategie als genau durchdachtes Betriebsgeheimnis dar: „*Wie wir sie binden ist eigentlich ein Geheimnis.*“ (Arbeitgeber, Elektroinstallationsbetrieb, Region Frankfurt). Das Besondere an diesem Subtyp ist, dass die Beschäftigten zum Teil gar nichts von den erforderlichen bürokratischen Schritten verstanden. Im Gegensatz zu den anderen beiden Subtypen zielten die Bemühungen der ArbeitgeberInnen nicht auf die Selbstständigkeit der MitarbeiterInnen ab, sondern auf ihre Abhängigkeit:

Der [Arbeitnehmer] ist kein Jurist, sondern [...] Elektriker. [...] Ich habe Mitarbeiterin, die nur so was machen bei mir. Die [Sekretärin] nimmt [ihn] sozusagen an der Hand, [...], stellt ihn [bei der Gemeinde] vor, er zeigt nur seinen Ausweis, und sie zeigt ihm, wo er zu unterschreiben hat. [...] Es ist nicht so, dass man sie anlügen muss oder Ähnliches, sondern man muss [denen] schon [zeigen] wie man sich präsentiert. [...] Vielleicht verlassen sie sich zu sehr auf uns, weil wir machen das für sie, [und dann] haben sie auch nicht so richtig die Lust, [...] sich zu verselbstständigen. [...] Letztendlich kann es mir recht sein, [...] der überlegt gar nicht, [...] [zu]

jemand anderem zu gehen [um] zu arbeiten. (Arbeitgeber, Elektroinstallationsbetrieb, Region Frankfurt)

In diesem Subtyp zugeordneten Fällen wurden ArbeitnehmerInnen von ihren ArbeitgeberInnen bewusst *klein gehalten* und in einem Informationsdefizit belassen. Sprachkurse wurden nicht besonders ermöglicht oder gefördert, obwohl ArbeitgeberInnen behaupteten, darauf Wert zu legen. Dadurch, dass ArbeitgeberInnen die Unterkünfte für ihre Beschäftigten, oft in der Nähe der Betriebsstätte oder der eigenen Wohnung zur Verfügung stellten, nahmen sie direkten Zugriff auf die Lebenswelt ihrer MitarbeiterInnen und übten soziale Kontrolle aus:

[W]enn ich höre, dass die sich betrinken in [den] Unterkünften, dann fliegt der sofort. Der bekommt sofort die Kündigung. [...] Das wissen die und dementsprechend passen die auf. [...] Das tue ich, um die zu schützen und aus meinen Interessen. [...] Die dürfen nicht in unseren gemeinsamen Unterkünften (+) politisch untereinander diskutieren. [...] Das habe ich vor paar Jahren in meiner serbischen Firma gemacht, fünf Leute sofort auf [der] Stelle habe ich die gekündigt. Die haben diskutiert, durch Zufall kam ich da, [da] reden die über den Krieg und [...] was da früher war, da sage ich: "Nein, ihr wisst, ihr dürft das nicht, und ich möchte das nicht haben, in meinen Unterkünften. (Arbeitgeber, Elektroinstallationsbetrieb, Region Frankfurt)

Diese Einsicht ist bezeichnend für die Figur des Unternehmers als alleinentscheidende, allumfassende Kontrollinstanz, die diesem Subtyp eigen ist und ihn deutlich von den beiden anderen Ausprägungen (1a und 1b) abgrenzt. Passend zu ihrem Kontrollcharakter, stellten ArbeitgeberInnen mit Vorliebe Beschäftigte ein, deren Persönlichkeit und Arbeitsleistung sie bereits genauestens kannten.

Die diesem Subtyp zugeordneten ArbeitnehmerInnen äußerten sich zufrieden darüber, dass sie sich selbst um wenig kümmern mussten und vieles für sie entschieden wurde. So nahmen sie die soziale Kontrolle des Arbeitgebers nicht unbedingt als nachteilig bzw. überhaupt als Kontrolle wahr. Sie zeigten wenig Eigeninitiative, fühlten sich in den Betrieben wohl und äußerten nicht den Wunsch nach anderen Perspektiven. Diese Einsicht wurde aus einer Ausländerbehörde bestätigt:

Die Arbeitnehmer sind in Lagerhallen gestapelt. Selbst wenn wir ihnen sagen: „Du bist in einem Abhängigkeitsverhältnis“ sind sie oft froh und glücklich, weil sie hier mehr verdienen als in der Heimat. (Mitarbeiter, Ausländerbehörde, 2018⁸⁷)

Das hier dargestellte Bild von paternalistischen ArbeitgeberInnen und der inhärenten Ambivalenz von paternalistischen Strukturen (Sicherheit versus soziale Kontrolle) ist aus der Literatur über Arbeitsbeziehungen in Kleinbetrieben durchaus bekannt (vgl. Kotthoff/Reindl 1990) und nicht auf ErwerbsmigrantInnen beschränkt.

Typ 2: Pragmatischer Tausch

Der zweite Typ, die Arbeitsbeziehung als „pragmatischer Tausch“, ergab sich wie Typ 1 induktiv aus der ursprünglich gewählten Stichprobe. Er umfasst sechs Betriebe, in die die Beschäftigten aus dem Westbalkan zumeist über professionelle Agenturen oder persönliche Kontakte vermittelt wurden. Vereinzelt reagierten ArbeitnehmerInnen auf Stellenausschreibungen. Arbeitsverhältnisse dieses Typs finden sich bei zwei mittelgroßen bis großen Betrieben, die Gebäudereinigung oder Hausmeistertätigkeiten anbieten, zwei Kleinbetrieben in der Transportbranche, einem Großbetrieb in der Systemgastronomie, und einem mittelgroßen Pflegebetrieb. Persönliche Beziehungen zwischen

⁸⁷ Zitate aus Experteninterviews werden u.a. mit der Jahreszahl versehen, in der das Interview stattgefunden hat.

ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen bestanden vor Aufnahme der Beschäftigung nicht. ArbeitgeberInnen dieses Typs hatten die deutsche Nationalität, Wurzeln im Westbalkan oder einen anderen Migrationshintergrund.

Arbeitsverhältnisse dieses Typs sind ausgesprochen pragmatisch und am gegenseitigen Nutzen orientiert. Auch sind sie eher kurzfristig angelegt. ArbeitgeberInnen garantierten ihren Beschäftigten einen reibungslosen Beschäftigungsbeginn und -ablauf, hielten sich – anders als in Typ 1 – aber mit weitergehenden Investitionen in die Arbeitsbeziehung zurück, da sich diese aufgrund branchentypisch hoher Arbeitskräftefluktuation in ihren Augen nicht bezahlt machten. Da Deutschkenntnisse selten für die auszuübende Tätigkeit notwendig waren, unterstützten ArbeitgeberInnen den Spracherwerb der ArbeitnehmerInnen zwar nicht finanziell, aber sie ermöglichten ihn zumindest zeitlich. Da es sich in fast allen Fällen um Anlern Tätigkeiten handelte, die Betriebe aber mangelnde berufliche Perspektiven boten, wurden die Arbeitsverhältnisse oft als „Einstiegschance“ für MigrantInnen angesehen: *„Wir sind das anfängliche Sprungbrett.“* (Arbeitgeberin, Gebäudeservicebetrieb, Region München). ArbeitgeberInnen erwarteten von den ArbeitnehmerInnen folglich auch keine große Bindung an und soziale Integration in den Betrieb.

Die diesem Typ zugeordneten ArbeitnehmerInnen äußerten sich alle zufrieden mit ihrem Arbeitsverhältnis. Es ist aber zu erwarten, dass einige den Betrieb und die Tätigkeit wechseln, sobald sie ihre Deutschkenntnisse verbessern, eine Familie gründen oder sich ihnen eine bessere berufliche Option bietet.

Typ 3: Konflikt und Regelverletzung

Der dritte Typ, „Konflikt und Regelverletzung“, ergab sich, anders als die oben beschriebenen Typen nicht aus der Analyse der ursprünglich gewählten Betriebsstichprobe, sondern über einen problemorientierten Feldzugang (siehe Abschnitt 3.1.1). Dieser Feldzugang wurde gewählt, um einer möglichen Selektivität vorzubeugen, die durch den Zugang in die Betriebe über die ArbeitgeberInnen zu erwarten war. Aufgrund des Feldzugangs über eine Beratungsstelle und persönliche Netzwerke waren negative Erfahrungen von ArbeitnehmerInnen etwa auf Grund von schlechten Arbeitsbedingungen, gegebenenfalls in Verbindung mit Gesetzesverstößen, bereits Auswahlkriterien. Typ 3 beruht auf fünf Interviews mit ArbeitnehmerInnen.⁸⁸ Die dazugehörigen ArbeitgeberInnen wurden aufgrund der Art des Feldzugangs und des damit verbundenen Informantenschutzes nicht kontaktiert, sodass der Blick auf die Arbeitsbeziehungen nur aus der Perspektive der betroffenen ArbeitnehmerInnen untersucht werden konnte. Drei der diesem Typ zugeordneten Arbeitsverhältnisse traten im Gastgewerbe auf, einer im Baugewerbe und einer im Gesundheits- und Sozialwesen. Alle ArbeitnehmerInnen waren über die Westbalkanregelung auf Helferniveau beschäftigt, verfügten aber über einschlägige Berufserfahrung und in einem Fall über eine (noch) nicht anerkannte Berufsausbildung. Sie unterschieden sich in Alter, Geschlecht und Nationalität. Unter den entsprechenden ArbeitgeberInnen waren solche mit Wurzeln im Westbalkan, aber auch mit deutscher oder anderer Staatsbürgerschaft.

In Arbeitsverhältnissen dieses Typs kannten sich ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen vor der geplanten Beschäftigung nicht persönlich und hatten auch noch nicht zusammengearbeitet. Die

⁸⁸ MitarbeiterInnen der Beratungsstelle gaben an, dass es im Jahr 2018 225 Beratungsfälle (von insgesamt 6.159 Beratungsfällen im gleichen Jahr) mit Personen aus Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien und Serbien gab. Dabei handelt es sich um ErwerbsmigrantInnen ungeachtet der Rechtsgrundlage. Zahlen zum Beratungsaufkommen allein für Beschäftigte über die Westbalkanregelung lagen nicht vor. Die Beratungsstelle bietet keine Beratungen auf Albanisch an, sodass Personen aus Albanien und Kosovo in der Regel nicht beraten wurden.

ArbeitnehmerInnen meldeten sich auf Stellenannoncen oder Gesuche auf Facebook oder wurden über gemeinsame Bekannte vermittelt.

Die befragten ArbeitnehmerInnen schilderten verschiedene Praktiken, mit denen ihre Vorgesetzten vertraglich festgelegte Zusagen verletzen, darunter Lohnunterschreitungen, unbezahlte Mehrarbeit falsche Gehaltsabrechnungen und Vorenthalten des Urlaubs. Darüber hinaus gab es Fälle von illegaler Beschäftigung und Diskriminierung. Teilweise investierten ArbeitgeberInnen dieses Typs zu Beginn noch in die Arbeitsverhältnisse. Diese anfänglichen Bemühungen, wie mietfreie Unterkünfte, wurden den ArbeitnehmerInnen später jedoch oft unangekündigt in Rechnung gestellt. Weitergehende Investitionen vergleichbar mit denen von Typ 1 und 2 wurden dagegen nicht unternommen. Auch wurden die Beschäftigten in keiner Weise in ihren Bestrebungen unterstützt, Deutsch zu lernen.

In fast allen beobachteten Fällen entwickelten sich die Arbeitsverhältnisse nach dem gleichen Muster: Zu Beginn arbeiteten die ArbeitnehmerInnen wie im Arbeitsvertrag vereinbart und wurden von ihren ArbeitgeberInnen freundlich und respektvoll behandelt. Nach einigen Wochen änderten die ArbeitgeberInnen ihr Verhalten jedoch schleichend oder schlagartig und begannen, die ArbeitnehmerInnen zu hintergehen oder auszubeuten. Ein Arbeitnehmer erinnerte sich: *„Er ist mit uns umgegangen, als ob wir Tiere wären. Komplett ohne Moral.“* (Kosovarischer Arbeitnehmer, 26, Hoch- und Tiefbaubetrieb, Baden-Württemberg). Auch hatten einige ArbeitnehmerInnen dieses Typs den Eindruck, getäuscht zu werden: *„Ich konnte nicht verstehen, dass ich in Deutschland zu schlechteren Bedingungen als in Bosnien arbeite. Keiner kennt seine Rechte.“* (Bosnischer Koch, 44, Restaurant, Baden-Württemberg).

Das Verhalten der ArbeitgeberInnen hatte Konsequenzen: Als Reaktion auf diesen Betrug suchten sich zwei der befragten ArbeitnehmerInnen dieses Typs rechtliche Beratung. Drei kündigten ihre Stelle und wechselten den Betrieb. Nur in einem Fall blieb eine Arbeitnehmerin im Betrieb, nachdem sie rechtliche Schritte gegen eine ungesetzliche Kündigung angekündigt hatte. Diese Entscheidung war maßgeblich davon geprägt, dass die Arbeitnehmerin die im Prozess befindliche Familienzusammenführung nicht durch das Ende des Arbeitsverhältnisses gefährden wollte.

Der hier dargestellte Typ 3, Konflikt und Regelverletzung, hebt sich deutlich von allen anderen Fallkonstellationen ab. Eine Parallele zu Typ 1c, dem paternalistischen Unternehmer besteht lediglich im Interesse von ArbeitgeberInnen, ihre Beschäftigten bewusst in einem Informationsdefizit zu belassen und ihre Abhängigkeit vom Betrieb zu instrumentalisieren. Im Fall des paternalistischen Unternehmers kommt es aber nicht zu vertrags- oder gesetzeswidrigem Handeln; hier nimmt der Unternehmer für sich in Anspruch, im Interesse der Betroffenen zu handeln.

Dass dieser Typ von Arbeitsbeziehungen (Konflikt und Regelverletzung) kein Spezifikum der Westbalkanregelung ist, bestätigen z.B. Einsichten vom Zoll. So berichtete uns ein Zollbeamter von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit von *einem* anhängigen Fall im Kontext der Westbalkanregelung. Die meisten seiner Fälle betrafen Subunternehmen im Kontext von EU-Entsendungen in der Baubranche. Unabhängig von dem einen die Westbalkanregelung betreffenden Fall befand dieser Befragte die Westbalkanregelung insgesamt als weniger anfällig für Schwarzarbeit, u.a. da die von der BA nach oben korrigierte Wochenarbeitszeit⁸⁹ in vielen Fällen so hoch lag, dass „weniger Luft bleibt, schwarz dazu zu verdienen“. Auch dem Zoll in einer süddeutschen Stadt vorliegende und von uns eingesehene Zahlen zu Arbeitgeberverstößen nach § 266a Stgb (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt) sind

⁸⁹ Mehrere der befragten ArbeitgeberInnen berichteten davon, dass die BA die Erhöhung von Wochenarbeitszeiten oder Löhnen zur Voraussetzung einer Zustimmung machte.

hinsichtlich der Beteiligung von ArbeitgeberInnen mit Wurzeln im Westbalkan marginal im Vergleich zu ArbeitgeberInnen aus Rumänien oder Bulgarien.

Im Rahmen der qualitativen Erhebung begegneten uns außerdem Fälle von ArbeitnehmerInnen aus dem Westbalkan, die als EU-BürgerInnen (mit kroatischem Pass) oder im Rahmen von Werkverträgen in Deutschland beschäftigt waren und über Arbeitsverhältnisse berichteten, die ebenfalls von Konflikt und Regelverletzung geprägt waren. Auch Recherchen in den sozialen Medien offenbarten ähnliche Fälle. In Facebookgruppen kursierten „schwarze Listen“ von berüchtigten ArbeitgeberInnen.⁹⁰ Diese hatten ArbeitnehmerInnen, die über verschiedene Rechtsgrundlagen in Deutschland beschäftigt waren, erstellt, um ihre Landsleute zu warnen. Zudem ist aus der Literatur bekannt, dass vor allem temporäre Erwerbsmigration im Niedriglohnsektor zu vulnerablen Lebens- und Arbeitssituationen von MigrantInnen führen kann (vgl. Wagner/Hassel 2016; Lenard/Straehle 2010; Molitor 2015; Ruhs 2002).

Zusammenfassung

Zusammenfassend haben wir eine Vielfalt betrieblicher Muster von Arbeitsbeziehungen im Kontext der Westbalkanregelung beobachtet, die zu einer Typologie systematisiert werden konnten. Eine erste wichtige Erkenntnis lautet, dass Netzwerke für das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen über die Westbalkanregelung und für die Ausgestaltung *verschiedener* Arbeitsbeziehungen zentral sind. Es handelt sich hier nicht nur um familiäre, ethnische und lokale Netzwerke, sondern vielfach auch um berufliche Netzwerke – ein Befund, der begründet, warum auch deutsche ArbeitgeberInnen die Westbalkanregelung nutzen.

Eine weitere zentrale Erkenntnis ist, dass die meisten der befragten ArbeitgeberInnen in eine langfristige Bindung ihrer über die Westbalkanregelung gewonnenen Beschäftigten investieren (Typ 1). Diese Bemühungen folgen jedoch unterschiedlichen Logiken: Der professionell-unterstützende Betrieb versucht, durch ein auf Selbstständigkeit und Eigenmotivation abstellendes Anreizsystem MigrantInnen langfristig zu binden (Typ 1a). Im Familienbetrieb werden durch familiäre Bindungen und einem auf Gegenseitigkeit angelegten sozialen Tauschverhältnisses Verbindlichkeiten hergestellt (Typ 1b). Die Bemühungen des paternalistischen Unternehmers hingegen zielen darauf, ArbeitnehmerInnen abhängig zu halten – etwa durch Informationsdefizite (Typ 1c). Insgesamt liefern die Einsichten zu Investitionen der ArbeitgeberInnen, die vielfach mit Loyalität, Dankbarkeit und Vertrauen durch die Beschäftigten erwidert werden eine Erklärung für die Ergebnisse des quantitativen Teilprojekts zur Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen (siehe Abschnitt 2.4.6).

Die Arbeitsbeziehung als pragmatischer Tausch (Typ 2) stellt für viele ArbeitnehmerInnen eine Übergangslösung dar und ist typisch für Branchen, die von starker Arbeitnehmerfluktuation betroffen sind. Im Vergleich zu Typ 1, der Arbeitsbeziehung als langfristige Bindung, handelt es sich um kurzfristig angelegte Arbeitsverhältnisse. Allerdings investieren auch ArbeitgeberInnen dieses Typs in einen reibungslosen Arbeitsbeginn. Die Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Beschäftigten sind pragmatisch, aber positiv und von Gegenseitigkeit geprägt.

Die von Konflikt und Regelverletzung geprägten Arbeitsbeziehungen (Typ 3) stellen in vielerlei Hinsicht eine Ausnahme dar: Abnehmende oder ausbleibende Bemühungen der ArbeitgeberInnen, ein klares Ausnutzen von Machtasymmetrien bzw. speziell der Vulnerabilität von ausländischen Beschäftigten

⁹⁰ Diese Fälle wurden von uns aus mehreren Gründen nicht kontaktiert. So war nicht zu erwarten, dass die ArbeitgeberInnen dieser Betriebe etwaige Rechts- und Regelverstöße in einem Interview offenlegen würden. Alternative Zugangswege, die einen größeren Erkenntnisgewinn versprechen würden (z.B. Einschleusen von Beobachtern in Betriebe und andere investigative Methoden) wären mit immensem Aufwand verbunden gewesen, der den Rahmen dieses Projekts überschritten hätte. Aus diesen Gründen wurde für den problemorientierten Feldzugang der Zugang über die ArbeitnehmerInnen als sinnvollster Weg erachtet.

und große Unzufriedenheit bei den ArbeitnehmerInnen prägen diesen Typus. Erfahrungen der Prüfstelle der BA (siehe Abschnitt 3.3.2) und des Zolls deuten darauf hin, dass derartige Fälle – auch im Vergleich mit anderen Rechtsgrundlagen für Erwerbsmigration – nur vereinzelt vorkommen. Vertrags- und gesetzeswidriges Verhalten von ArbeitgeberInnen ist zudem ein vielfach dokumentiertes Phänomen im Bereich der temporären, geringqualifizierten Beschäftigung, nicht nur von MigrantInnen, sodass davon auszugehen ist, dass es sich nicht um ein Spezifikum der Westbalkanregelung handelt. Nichtsdestotrotz verweisen die Ergebnisse darauf, dass ausländische Beschäftigte besonderen Schutz bedürfen. Dies könnte u.a. durch eine verstärkte staatliche Prüfung von Arbeitsbedingungen und den Ausbau von Beratungsangeboten realisiert werden.

3.3 Erkenntnisse aus den Experteninterviews: Implementierung der Westbalkanregelung

Neben Motiven, Handlungen und Strategien von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen spielt auch Verwaltungshandeln eine Schlüsselrolle für die Wirkung der Westbalkanregelung. Von einer Untersuchung des Verwaltungshandelns ist insbesondere Aufschluss darüber zu erwarten, wie administrative Prozesse das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen beeinflussen. Im Mittelpunkt der folgenden Analyse steht daher die grundsätzliche Frage, wie die Westbalkanregelung umgesetzt wurde und welche Rolle dabei die beteiligten organisierten Akteure gespielt haben und spielen. Die Analyse basiert auf Einsichten aus 21 Interviews mit ExpertInnen, die in die Umsetzung der Westbalkanregelung involviert sind (siehe Tabelle 8). Die Deutungen, Berichte und Positionen der Befragten sind als solche kenntlich gemacht und so von wissenschaftlichen Interpretationen abgegrenzt. Da die Experteninterviews – wie üblich – unter Zusicherung der Anonymität geführt wurden, erfolgt die Analyse nicht in personalisierter Form.

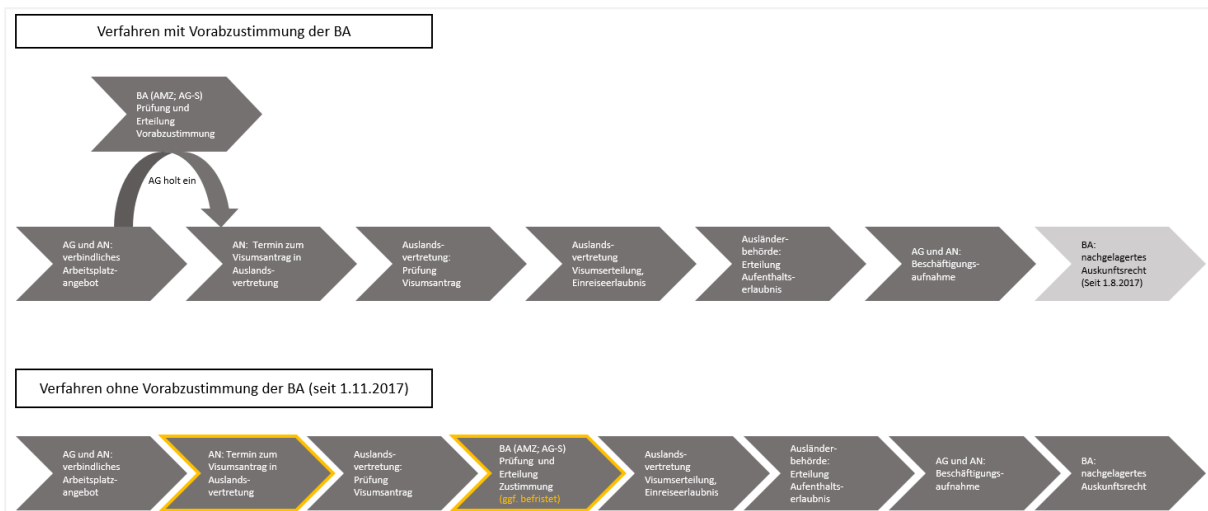
Die erfolgreiche Umsetzung der Westbalkanregelung erfordert die Koordination und Kooperation vieler Organisationen und individueller Akteure, die als Netzwerk oder System aufzufassen sind – ein Verständnis, das sich in der Implementationsforschung eingebürgert hat (vgl. Klemm et al. 2009; Hanf/O'Toole 1992). Zu diesem Implementierungssystem oder -netzwerk der Westbalkanregelung gehören in erster Linie die Arbeitsmarktzulassung (AMZ) und der lokale Arbeitgeberservice (AG-S) der BA, die Auslandsvertretungen in den betroffenen sechs Ländern des Westbalkan und die Ausländerbehörden. Darüber hinaus sind das Prüftteam der BA in Erfurt⁹¹, gegebenenfalls das Team Ordnungswidrigkeiten der BA und die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls beteiligt, sowie seit dem Ende des Vorabzustimmungsverfahrens das Bundesverwaltungsamt. Die Komplexität des Implementierungssystems der Westbalkanregelung wurde von einigen der befragten Akteure betont.⁹² So hieß es aus der BA, die „Schnittstellenarbeit“ sei hier besonders groß, auch wegen der rechtlich vorgeschriebenen Beteiligung unterschiedlicher Akteure bei ordnungspolitischen Aspekten wie der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen.

Das folgende Schaubild verdeutlicht das komplexe Zusammenspiel der verschiedenen an der Umsetzung der Westbalkanregelung beteiligten Akteure (vgl. Abbildung 14).

⁹¹ Auf Grundlage des am 1.8.2017 eingeführten nachgelagerten Auskunftsrechts (§ 39 AufenthG) prüft ein Team der BA in Erfurt seit Januar 2018 die Arbeitsbedingungen der über die Westbalkanregelung zustande gekommenen Arbeitsverhältnisse. Dabei werden Betriebe, die bei der BA Anfragen auf (Vorab-)Zustimmung gestellt haben, schriftlich zur Vorlage von Lohnabrechnungen, Arbeitsverträgen, Arbeitszeitanzeigen und Meldebescheinigungen zur Sozialversicherung aufgefordert.

⁹² Aus der Literatur ist bekannt, dass komplexe Implementierungssysteme in modernen politischen Systemen keinesfalls untypisch sind (vgl. Hanf/O'Toole 1992: 167); auch in der bundesdeutschen Sozialstaatsforschung geht man hiervon seit längerem aus, nicht zuletzt unter dem Eindruck der Schnittstellenproblematik der verschiedenen Sozialgesetzbücher (vgl. etwa Hielscher et al. 2013; Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages 2012).

Abbildung 14 Ablaufschema der Umsetzung der Westbalkanregelung



Quelle: IAB.

Erläuterung: Diese Darstellungen gelten nur für AntragstellerInnen ohne relevante Voraufenthalte in Deutschland. Bei relevanten Voraufenthalten prüfen die Ausländerbehörden, ob die AntragstellerInnen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen haben oder Asylanträge rechtzeitig zurückgezogen haben und unverzüglich ausgereist sind. Die gelb markierten Pfeile veranschaulichen die veränderten Schritte im Verfahren.

Um die dynamische Natur des Implementierungsprozesses zu verdeutlichen und der Frage nachzugehen, wie die Elemente des Implementierungssystems im Kontext der Westbalkanregelung tatsächlich ineinandergreifen, wurden die Experteninterviews und Beobachtungen mit Hilfe sinnrekonstruktiver Verfahren auf drei Leitfragen hin untersucht:

- Mit welchen Problemen sahen sich die Akteure in der Umsetzung der Westbalkanregelung konfrontiert?
- Haben Anpassungsprozesse stattgefunden; wenn ja welche und auf welcher Ebene? Haben sich ‚Mechanismen‘ oder Routinen daraus entwickelt?
- Was sind die Implikationen dieser Anpassungen?

3.3.1 Verlagerung von Kapazitätsproblemen

Zwischen November 2015 und Dezember 2016 erhielt die BA 54.026 Anfragen auf (Vorab-)Zustimmung. Dieses Ausmaß war unerwartet, wie Erfahrungsberichte von BA-MitarbeiterInnen illustrieren: „Wir wurden wirklich überflutet.“ „Da war der Ansturm riesig. Wir wurden überrollt von den Massen an Anträgen“. „Das Ganze gleitet uns aus den Händen, wir müssen nachlegen“. Die BA reagierte auf die Kapazitätsprobleme mit der Rekrutierung neuen Personals und der Etablierung neuer Teams bei der Arbeitsmarktzulassung, also der Organisationseinheiten, die die (Vorab-)Zustimmungen erteilen.⁹³ Neben neuen Strukturen und MitarbeiterInnen wurde uns auch von Umstrukturierungen berichtet: So waren in einer stark nachgefragten süddeutschen Stadt in der örtlichen AMZ zeitweise acht von 15 MitarbeiterInnen nur für die Erteilung von Zustimmungen nach der Westbalkanregelung zuständig. Insgesamt baute die BA die Kapazitäten für die Erteilung von (Vorab-)Zustimmungen nach

⁹³ Auf Anfrage hieß es aus der BA, der Personalmehrbedarf sei immer auf das gesamte Fallaufkommen im Aufgabengebiet der AMZ-Teams bezogen, sodass eine genaue Bezifferung nur für die Westbalkanregelung nicht möglich sei.

§ 26 Abs. 2 BeschV deutlich aus, sodass der starke Anstieg an Anfragen auf (Vorab-)Zustimmung (von 53.580 im Jahr 2016 auf 73.790 in den ersten neun Monaten in 2017) bearbeitet werden konnte.

Im Zuge des starken Anstiegs der Zustimmungen traten teilweise Probleme der vollständigen Datenerfassung und -dokumentation auf: So wurden von der BA 16.782 Zustimmungen erteilt, ohne dass im ZuwG eine Betriebsnummer eingetragen wurde. Es ist unklar, inwiefern es sich dabei um Unwissenheit der ArbeitgeberInnen handelte, ob es noch nicht vollzogene Nachreichungsabsprachen gab, oder die Betriebe gar zum ersten Mal jemanden sozialversicherungspflichtig beschäftigen wollten und die Betriebsnummer noch nicht zugeteilt war. Bei diesen Erklärungsmöglichkeiten handelt es sich um Datenprobleme, wie sie von größeren Änderungen von Verwaltungsverfahren in Großbehörden bekannt sind, insbesondere, wenn der Organisationsauf- oder umbau zeitgleich mit dem Inkrafttreten des neu regulierten zu verwaltenden Tatbestands vorgenommen wird. Innerhalb der BA wurden Arbeitsüberlastung, sowie mangelnde Erfahrung und fehlende Qualifizierung neu angestellter MitarbeiterInnen in neu gegründeten AMZ-Teams, aber auch technische Unzulänglichkeiten der IT-Fachanwendung ZuwG als zentrale Gründe für das fehlende Ein- bzw. Nachtragen der Betriebsnummern genannt.

Die ursprünglichen Kapazitätsprobleme innerhalb der BA wurden also auf organisatorischer Ebene, durch neue Strukturen und neues Personal, abgemildert. Die für die BA funktionale Anpassung – mehr Personal ermöglichte mehr und schnellere Entscheidungen – legte jedoch Kapazitätsengpässe an anderen Stellen in der Administration der Westbalkanregelung offen: Mit der steigenden Zahlen von (Vorab-)Zustimmungen durch die BA stieg zwangsläufig auch die Zahl der Terminanfragen für die Beantragung von Visa in den deutschen Auslandsvertretungen, die wiederum dort die zur Verfügung stehenden Kapazitäten deutlich überschritten.

3.3.2 Missbrauchsverdacht und restriktives Verwaltungshandeln

Die Problemwahrnehmung innerhalb der deutschen Auslandsvertretungen beschränkte sich jedoch nicht allein auf die unzureichenden Kapazitäten für die Bearbeitung der Visaanträge. So wurde von VertreterInnen der Auslandsvertretungen ein Zusammenhang zwischen der steigenden Zahl an Vorabzustimmungen und Visaanträgen einerseits und Verdachtsmomenten andererseits hergestellt. Ein Botschaftsmitarbeiter⁹⁴ erklärte: „Wir hatten Massen an Visumsanträgen und daher auch viele Missbrauchsmomente“.⁹⁵ Der Terminus *Missbrauch* wurde im Kontext der Westbalkanregelung von VertreterInnen des AA (und vielfach der Ausländerbehörden) ungewöhnlich breit benutzt, insbesondere um fiktive Firmen, Scheinarbeitsverhältnisse, falsche Angaben in Arbeitsverträgen, aber auch den *de facto* legalen Familiennachzug oder Einstellungen in Firmen von Eigentümern der gleichen ethnischen Gruppe zu bezeichnen. Vielfach wurde in diesem Zusammenhang Kritik an den Prüfergebnissen der BA geübt. So beschrieb ein Mitarbeiter einer Visastelle:

Der Grund für erhebliche Probleme damals war, dass schlampig geprüft wurde bei der BA. Die haben sich wahrscheinlich vom Arbeitgeber unter Druck setzen lassen. Da kam viel zu viel durch. Das ist wahrscheinlich auch der Grund weshalb die Vorabzustimmung abgeschafft wurde. (Mitarbeiter, deutsche Auslandsvertretung, 2019)

⁹⁴ Um die Anonymität der Befragten zu wahren, wird in diesem Abschnitt im Singular durchgängig die männliche Form verwendet.

⁹⁵ Auch aus einer Ausländerbehörde hieß es, mit dem Vorabzustimmungsverfahren habe der Gesetzgeber „offensichtlich einen Vorschub für den Missbrauch“ geleistet.

Ähnlich äußerte sich ein Mitarbeiter einer anderen Visastelle:

Im alten System hatte die BA in Massen Hilfskräfte eingestellt, die die Fälle durchgewunken haben. Zum Beispiel für eine Stadt in Bayern, wo alles pikobello ist, gab es eine Anfrage für 25 Pflasterer. Dabei gab es da nichts zu pflastern. (Mitarbeiter, deutsche Auslandsvertretung, 2018)

Diese Darstellung deutet an, dass Bedarfe von ArbeitgeberInnen in Frage gestellt wurden. Zu dem gegebenen Beispiel liegen jedoch zahlreiche Gegenargumente auf der Hand: So könnte es sich um einen Betrieb handeln, der bayern- oder bundesweit Aufträge annimmt, oder es könnte sich um einen zukünftigen, größeren Auftrag in der betreffenden Stadt handeln, der den Bedarf an angefragten ArbeitnehmerInnen fraglos rechtfertigen würde. Nach § 39 AufenthG prüft die BA im Zustimmungsverfahren die Beschäftigungsbedingungen sowie die Frage, ob es bevorrechtigte ArbeitnehmerInnen gibt. Die tatsächlichen arbeitsmarktlichen Bedarfe sind dagegen nicht Bestandteil der BA-Zustimmung, sondern werden über das Erfordernis eines konkreten Arbeitsplatzes gesteuert.

Aus unseren Interviews wird weiterhin deutlich, dass die Problemwahrnehmung der Auslandsvertretungen handlungsleitend war. So berichteten BotschaftsvertreterInnen, dass sie auffällige antragsstellende Betriebe in Deutschland prüften. „Vieleinlader“, d.h. Betriebe, die eine auffallend hohe Anzahl an Anträgen auf Vorabzustimmung gestellt hatten, wurden dabei als besonders problematisch hervorgehoben. Ein Botschaftsmitarbeiter erzählte:

Die Firmen waren teilweise fiktiv. Damals hatten wir noch mehr Zeit, da haben wir das immer nachgeprüft, ob die wirklich existieren. (Mitarbeiter, deutsche Auslandsvertretung, 2019)

Um die sogenannten „schwarzen Schafe“ zu eliminieren, stimmten sich die Visastellen untereinander ab. Vielfach wurden Ausländerbehörden in die Prüfung mit einbezogen. Aus einzelnen Ausländerbehörden wurde uns dann auch von unerwartetem Arbeitsaufwand als Konsequenz der fakultativen, jedoch schnell regelmäßig genutzten Beteiligung durch die Botschaften berichtet.⁹⁶

Neben der Prüfung von Betrieben kann auch die zumeist strenge Plausibilitätsprüfung⁹⁷ im Visaverfahren als Antwort auf die als problematisch wahrgenommenen BA-Entscheidungen verstanden werden; im Sinne von ‚wenn die nicht ordentlich prüfen, müssen wir das tun‘. So wurde aus einigen Botschaften berichtet, dass fehlende Qualifikationen von AntragstellerInnen bei nicht reglementierten Berufen zu einem negativen Prüfungsergebnis führten. Der „Maurer ohne Qualifikationsnachweis“ zum Beispiel wurde von einer Botschaft standardmäßig abgelehnt. Aus einer Botschaft hörten wir jedoch auch Gegenteiliges, und der Systematik des § 26 Abs. 2 BeschV Entsprechendes:

Für mich macht das bei der Visaerteilung keinen Unterschied ob das ein Monteur oder ein Helfer ist. Es gibt in Deutschland ca. 150 staatlich anerkannte Berufe. Nur bei diesen müssen

⁹⁶ Ein Vertreter des Prüfteams der BA in Erfurt, das im Rahmen des nachgelagerten Prüfrechts der BA die Übereinstimmung von Angaben im Zustimmungsverfahren mit tatsächlich realisierten Arbeitsverhältnissen prüft, berichtete uns wiederum davon, dass Ausländerbehörden sich regelmäßig mit Verdachtsfällen an die Prüfstelle wendeten.

⁹⁷ Im Visumhandbuch des Auswärtigen Amtes heißt es: „Die Aufnahme und Ausübung der laut Arbeits- oder Ausbildungsvertrag angestrebten Beschäftigung muss für die Erteilung des Visums [...] plausibel erscheinen. Dies ergibt sich aus der Zweckbindung des nationalen Visums, § 6 Abs 3 Satz 2 i.V.m. § 7 Abs. 1 Satz 2 AufenthG.“ An anderer Stelle heißt es: „Im Rahmen des § 26 Abs. 2 BeschV müssen Antragsteller allerdings nicht nachweisen, dass sie über die für die beabsichtigte Beschäftigung erforderliche Qualifikation verfügen, soweit es sich nicht um reglementierte Berufe handelt“ (siehe Ziff. 4) (Auswärtiges Amt 2019: 211; 214).

sie ein Zertifikat nachweisen. [...] Wir vergeben eigentlich keine Ablehnungen aufgrund von mangelnder Qualifikation. (Mitarbeiter, deutsche Auslandsvertretung, 2019)

Zusammengefasst hatten die als fehlerhaft wahrgenommenen Prüftätigkeiten der BA eine große Relevanz für die befragten VertreterInnen der deutschen Botschaften. Die intensiven Prüfungen von Visumsanträgen und Betrieben können als Reaktion auf diese Wahrnehmung verstanden werden. Sie zeigen, dass es den Auslandsvertretungen vor allem darum ging, legitime Entscheidungen zu treffen, auch wenn der Gesetzgeber die Anwendung der dort zugrunde gelegten Kriterien wie etwa berufliche Qualifikationen explizit nicht fordert. Ein Hintergrund für dieses Vorgehen könnte die sogenannten „Visaaffäre“ in den Jahren 2003/2004 sein, in deren Rahmen u.a. den Botschaften in Tirana und Pristina Unregelmäßigkeiten bei der Visumserteilung vorgeworfen wurden (vgl. Deutscher Bundestag 2005; Wehner 2005).⁹⁸ Darüber hinaus deuten Äußerungen von VertreterInnen des AA darauf hin, dass individuelle Einstellungen gegenüber der Einwanderung von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung restriktive Entscheidungen bei der Visavergabe beeinflusst haben. So wurde wiederholt geäußert, dass der Zuzug von Fachkräften nach Deutschland wünschenswert sei, die Zuwanderung von ArbeitnehmerInnen ohne berufliche Abschlüsse jedoch soziale Probleme verursachen könnte.

Auf Grundlage des von vielen Umsetzungsakteuren geäußerten Verdachts auf unrechtmäßige Nutzung der Westbalkanregelung wurde das Prüfteam der BA in Erfurt (siehe Fußnote 91) zunächst mit der Prüfung von Arbeitsverhältnissen betraut, die über diese Regelung zustande gekommen waren. Im Rahmen einer systematischen Missbrauchskontrolle hat das Prüfteam in den Jahren 2018 und 2019 27.398 Prüfungen abgeschlossen. In ca. 5% der geprüften Fällen äußerte das zuständige Team Ordnungswidrigkeiten (OWi) der BA den Verdacht einer Ordnungswidrigkeit oder Straftat.⁹⁹ Diese Bilanz bestätigt die Einsichten zu Regelverletzungen als Ausnahme (siehe Abschnitt 3.2.3).

3.3.3 Anstieg der Wartezeiten für die Beantragung von Visa

Die Kombination aus großem Andrang und intensiven Prüftätigkeiten im Rahmen der Visumsverfahren hatte zwei grundlegende Konsequenzen: Erstens stiegen die Wartezeiten zur Beantragung von Visa stark an¹⁰⁰ und konnten durch begrenzte Personalerhöhungen und infrastrukturelle Maßnahmen (vgl. Deutscher Bundestag 2017: 4f; Deutscher Bundestag 2019: 4) nur bedingt abgemildert werden. Die langen Wartezeiten wiederum führten dazu, dass in vielen Fällen die Rechtsgültigkeit der BA-Vorabstimmungen von sechs Monaten verfiel („Die Hälfte der Anfragen war für die Tonne“, AMZ-Mitarbeiterin), sodass bei fortbestehendem Interesse von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen eine erneute BA-(Vorab-)Zustimmung für dieselbe Beschäftigung notwendig wurde.

Da also das ursprüngliche Ziel einer Verfahrensbeschleunigung mit dem Vorabzustimmungsverfahren nicht erreicht worden war, wurde es nach Abstimmung von BMAS, BA und AA zum 1. November 2017 ausgesetzt. Das neue Zustimmungsverfahren, das dem Standardverfahren im Bereich Erwerbsmigration entspricht, wurde von den meisten befragten Verwaltungsakteuren als deutliche Verbesserung gesehen. Der Wegfall des Vorabzustimmungsverfahrens hatte für viele Akteure – insbesondere im AG-S und der AMZ der BA – die Arbeitsüberlastung abgemildert, u.a. da die BA nun nicht mehr erste Anlaufstelle aller AntragstellerInnen war und da die Rechtsgültigkeit der

⁹⁸ Aus der Literatur ist bekannt, dass Strategien der antizipativen *blame avoidance* regelmäßig mit Legitimationsüberlegungen in Verbindung stehen (vgl. Leong/Howlett 2017).

⁹⁹ Es liegen keine Erkenntnisse dazu vor, in wie vielen dieser Fälle es in der Folge zu einer Verurteilung oder Festsetzung eines Bußgeldes durch andere Behörden kam.

¹⁰⁰ Sie betrug Ende Januar 2017 in Bosnien und Herzegowina zehn Monate, in Albanien, Serbien, Nordmazedonien und Kosovo zwischen 8 und 16 Wochen. Nur für Montenegro wurde keine Wartezeit angegeben (vgl. Deutscher Bundestag 2017: 4).

Vorabzustimmungen nun nicht mehr verfallen konnte. Ein AMZ-Mitarbeiter erklärte: „Es ist Ruhe eingeleitet“. Von VertreterInnen der Auslandsvertretungen wurde zudem die Prüfqualität der BA im Rahmen der Arbeitsmarktprüfung seither als deutlich höher eingeschätzt: „Die Arbeitsmarktprüfung der BA findet deutlich gewissenhafter statt. Es gibt deutlich mehr Verweigerungen der BA-Zustimmung.“ Gleichzeitig äußerten VertreterInnen des AA in Experteninterviews, dass die Verfahrensumstellung die Kapazitätsprobleme der Botschaften verschärft hatte.¹⁰¹ Ein Vertreter des AA fasste die Konsequenzen der Umstellung so zusammen:

Die BA kann jetzt in Ruhe und ohne Druck arbeiten. Die sind nur noch ein Rädchen im Systemgetriebe und nicht mehr die, bei denen sich alles staut. Der Druck liegt jetzt bei uns, an erster Stelle. (Mitarbeiter, deutsche Auslandsvertretung, 2019)

Als Reaktion auf die Verfahrensumstellung und die damit noch akutereren Kapazitätsprobleme führte das AA zum 1. November 2017 durch ein neues System der Terminvergabe eine Zugangsregulierung zu den Auslandsvertretungen ein. Basierend auf einer für alle Botschaften im Westbalkan geltenden Entscheidung des AA, wurde die Vergabesystematik von Terminen folgendermaßen verändert: Anspruchsgebundene Kategorien, wie etwa der grundrechtlich geschützte Familiennachzug aber auch Migration von Hochqualifizierten (z.B. über die Blaue Karte), hatten von diesem Zeitpunkt an Vorrang vor nicht anspruchsbundenen Kategorien, wie der Erwerbstätigkeit nach der Westbalkanregelung. Ein Vertreter des AA begründete die neue Zugangsregulierung wie folgt:

Das war die einzige Chance, die Geschichte unter Kontrolle zu bekommen [...] Es ist die befriedigendste Lösung, die wir finden konnten. Ich denke, ich kann nicht die ungelernete Kraft aus dem Kosovo auf die gleiche Stufe stellen wie den Studenten oder den, der über den Familiennachzug nach Deutschland will und somit einen Rechtsanspruch hat. Das ist ja nicht fair. (Mitarbeiter, Auswärtiges Amt, 2018)

Eine unmittelbare Konsequenz des neuen Terminsystems bei den Auslandsvertretungen war, dass deutlich weniger Visumsanträge nach § 26 Abs. 2 BeschV bearbeitet wurden. Ein Mitarbeiter berichtete: „Vor November 2017 waren es noch 80 bis 100 Anträge nach § 26 Abs. 2 BeschV pro Tag. Wir nehmen heute 35 Anträge pro Tag an.“ Gleichzeitig wurden die Wartezeiten für Termine zur Visumsbeantragung immer länger. Laut offizieller Sprachregelung des AA liegen sie mittlerweile bei jeder der sechs Auslandsvertretungen bei „über einem Jahr“ (Deutscher Bundestag 2019: 5).¹⁰² Zu den weiteren Folgen des neuen Terminsystems zählen Nachfrageumschichtungen unter den sechs Botschaften. So ist der Anstieg erteilter Visa in Nordmazedonien (vgl. Deutscher Bundestag 2018; 2019) unter anderem darauf zurückzuführen, dass deutsche ArbeitgeberInnen wegen der unverändert hohen Auslastung anderer Botschaften verstärkt ArbeitnehmerInnen aus Nordmazedonien anfragten. Ein Botschaftsmitarbeiter erklärte:

Ja auf jeden Fall! Die Arbeitgeber stellen fest, dass sie auf Kosovaren zwei Jahre warten müssen. In Nordmazedonien geht es schneller und die Leute sind auch billiger. (Mitarbeiter, deutsche Auslandsvertretung, 2019)

3.3.4 Folgen für die Wirkung der Westbalkanregelung

¹⁰¹ Positiv wurde hervorgehoben, dass Klagen aufgrund nicht erteilter Visa bei erteilter Vorabzustimmung zurückgegangen seien.

¹⁰² Ein Vertreter einer Auslandsvertretung beschrieb in einem Experteninterview, dass die Kommunikation der über einjährigen Wartezeit zur Beantragung von Visa über die Westbalkanregelung im Land zu einem medialen Aufschrei geführt habe. Ein Vertreter der deutschen Botschaft eines anderen Westbalkanstaats betonte, dass die tatsächlichen Wartezeiten zur Beantragung von Visa aus Angst vor Wut der Bürger nicht kommuniziert würden.

Restriktives Verwaltungshandeln, Kapazitätsengpässe und die neue Regulierung des Zugangs zu den Auslandsvertretungen hatten eine Reihe von Folgen für die Wirkung der Westbalkanregelung, insbesondere für das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen. So beklagten viele der befragten ArbeitgeberInnen in Deutschland große Planungsunsicherheit, die sie auf die langen Wartezeiten bei den Auslandsvertretungen (vor der Verfahrensumstellung) zurückführten. Trotz erteilter Vorabzustimmung konnten sie ihre angefragten ArbeitnehmerInnen nicht zügig oder gar nicht einstellen. Einige der befragten ArbeitgeberInnen gaben an, dass sie wegen der langen Wartezeiten und dem neuen Terminsystem an den Botschaften nach Abschaffung des Vorabzustimmungsverfahrens die Westbalkanregelung nicht mehr nutzten. Andere konnten Aufträge nicht annehmen oder mussten ihre Betriebe verkleinern (siehe Abschnitt 3.2.1.6). ArbeitnehmerInnen berichteten uns von Ungewissheit, der Schwierigkeit, Wartezeiten finanziell zu überbrücken und einer wahrgenommenen Willkür in der Visumsvergabe (beispielsweise, wenn zwei Anträge für die gleiche Tätigkeit bei dem gleichen Arbeitgeber nicht gleich entschieden wurden) (siehe Abschnitt 3.2.2.6).

Auch kam es dazu, dass Arbeitgeberwechsel durch Verwaltungshandeln indirekt unmöglich gemacht wurden: So hatten einzelne befragte Ausländerbehörden für einen geplanten Arbeitgeberwechsel die Ausreise des Beschäftigten zur Beantragung eines neuen Visums im Herkunftsland gefordert.¹⁰³ Einzelne, befragte MitarbeiterInnen von deutschen Auslandsvertretungen im Westbalkan berichteten tatsächlich von Personen, die nach der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses in ihr Herkunftsland zurückgekehrt waren, um dort zur erneuten Einreise nach Deutschland über § 26 Abs. 2 BeschV ein neues Visum zu beantragen. In Anbetracht der langen Wartezeiten zur Beantragung von Visa über die Westbalkanregelung, bedeutet dies, dass ein Arbeitgeberwechsel für Angehörige mancher Westbalkanstaaten bereits im Herbst 2018 vor dem Auslaufen der Westbalkanregelung Ende 2020 nicht mehr realisierbar war.

3.3.5 Verwaltungsakteure mit eigener regelungskritischer Agenda

Aus den Interviews und Beobachtungen wurde weiterhin deutlich, dass viele Verwaltungsakteure (insbesondere VertreterInnen von Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden) der Regelung kritisch gegenüberstanden. So hörten wir aus einer Ausländerbehörde:

Und das war ja auch der Wunsch des BMI, diese Haltung, die wir hier vertreten, zu dem Thema gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu vertreten. [...] Wir sind hier in der gleichen Kiste wie wir schon mal hatten. Ganz weit zurück. Anwerbestopp. Man hat geholt was ging. Dann hat man sich gewundert, dass die Leute kamen und hierbleiben und ihre Familie mitbringen. Und genau in die gleiche Kiste laufen wir auch wieder rein. (Mitarbeiter, Ausländerbehörde, 2019)

Auch der Austausch mit anderen in die Umsetzung der Westbalkanregelung involvierten Akteure hat Problemwahrnehmungen teilweise verstärkt. Negative Einzelerfahrungen anderer mit der Westbalkanregelung, so mehrere Einsichten aus den Experteninterviews, wirkten legitimitätsstiftend für die eigene regelungskritische Agenda. So äußerte sich ein Vertreter einer Ausländerbehörde wie folgt:

¹⁰³ Zum Thema Arbeitgeberwechsel begegneten uns unterschiedliche Rechtsauffassungen bei VerwaltungsmitarbeiterInnen. Im Rahmen der Ausländerreferentenbesprechung im November 2017 und im Mai 2019 wurde vereinbart, dass Arbeitgeberwechsel nach Einreise von einer Beschäftigung nach § 26 Abs. 2 BeschV zu einer anderen Beschäftigung nach § 26 Abs. 2 BeschV sowie von einer qualifizierten Beschäftigung nach § 6 BeschV in eine Beschäftigung nach § 26 Abs. 2 BeschV bei Vorliegen der Zustimmung der BA auch ohne Ausreise möglich sind.

Weil das werden ja auch die Ersten sein [Beschäftigte über § 26 Abs. 2 BeschV], die dann, wenn die Konjunktur mal wieder einbricht, rausfliegen, und dieses erklärte Ziel, und das hat ja dieser Workshop auch ergeben und auch die Aussagen der Auslandsvertretungen, dass es einfach darum geht, speziell, wenn man jetzt auch den Kosovo anschaut, hier nach Möglichkeit einen Fuß in die Tür in Deutschland zu kriegen, um hier seinen Aufenthalt zu manifestieren. Und dann vielleicht die Familie nachzuholen. Also die Intention der Betroffenen ist eine ganz eine andere, als wir uns vielleicht vorstellen.¹⁰⁴ (Mitarbeiter, Ausländerbehörde, 2019)

3.3.6 Unterschiedliche Rechtsauffassungen im Praxisfeld

Einsichten aus den befragten Ausländerbehörden deuten an, dass zumindest zum Zeitpunkt der Befragung, bei aufenthaltsrechtlichen Fragen im Kontext der Westbalkanregelung unterschiedliche Rechtsauffassungen herrschten. Dies zeigte sich z.B. im unterschiedlichen Umgang mit dem (vermeintlichen) Erfordernis eines Integrationskurses und mit Arbeitgeberwechseln (siehe z.B. 3.2.2.4 und 3.3.4). Auch wurde deutlich, dass unter Mitarbeitenden von Ausländerbehörden zu Fragen der Verfestigung des Aufenthaltstitels im Kontext der Westbalkanregelung Unsicherheit herrschte:

Nach normalen aufenthaltsrechtlichen Regelungen erhält man nach fünf Jahren eine Niederlassungserlaubnis. [...] Ist das so gewollt frage ich? Will man das bei einer befristeten Regelung? [...] Wir basteln da quasi unsere eigene Wirklichkeit. Es gibt keine Weisungen. So schlimm wie bei der Westbalkanregelung war es selten. (Mitarbeiter, Ausländerbehörde, 2018)

Die Erfahrungen von ArbeitgeberInnen bestätigen die Anwendung unterschiedlicher Maßstäbe und Verfahren auf Seiten der Verwaltung, u.a. zu aufenthaltsrechtlichen Fragen. Es ist nicht Ziel dieser Studie, systematisch zu bewerten, ob das praktische Vorgehen lokaler Behörden jeweils der geltenden Rechtslage entspricht, oder ob es sich etwa um Informationsdefizite von ArbeitgeberInnen oder ausländischen Beschäftigten handelt. Auch eine systematische Analyse der Implikationen etwaiger Abweichungen zwischen Rechtslage und Behördenpraxis liegt außerhalb der Fragestellungen dieser Studie.

Zusammengefasst zeigt die vorangegangene Analyse, dass die Umsetzung der Westbalkanregelung in vielerlei Hinsicht störanfällig war. Problemwahrnehmungen der beteiligten Verwaltungsakteure waren sehr unterschiedlich. Neben administrativen Problemen, wie mangelnden Kapazitäten, handelt es sich insbesondere um den Verdacht auf unrechtmäßige Nutzung der Regelung sowie angenommene negative Auswirkungen durch die Einwanderung Geringqualifizierter. Deutlich wurde auch, dass diese Problemwahrnehmungen – unabhängig vom Realitätsgehalt – handlungsleitend waren und Anpassungen auf verschiedenen Ebenen nach sich zogen. Anpassungen erfolgten sowohl in Gestalt neuer Strukturen (z.B. mehr Personal in BA und Auslandsvertretungen) als auch in Form neuer Aufgaben (z.B. Prüfung von Betrieben durch Auslandsvertretungen, nachgelagertes Prüfrecht der BA). Auffällig bei der Westbalkanregelung ist, dass zwar viele einzelne Einrichtungen und Akteure gehandelt haben, aber eine umfassende Problemlösung mit dem Ziel, die Regelung effektiver umzusetzen nur sehr vereinzelt angegangen wurde. Dies wurde etwa bei der unterschiedlichen Anpassung der personellen Kapazitäten in den zuständigen Stellen der BA und der Auslandsvertretungen deutlich. Schließlich haben Maßnahmen wie etwa der eng begrenzte Zugang zu Terminen für die Visabeantragung zwar die Belastungen der beteiligten Einrichtungen und Akteure reduziert, aber in der einheitlichen Problemwahrnehmung der befragten ArbeitgeberInnen, Branchenverbände und Beschäftigten die Wirksamkeit der Westbalkanregelung deutlich

¹⁰⁴ Der Befragte bezieht sich hier auf einen von BMAS und BA organisierten Workshop zur Westbalkanregelung, der im Jahr 2018 stattgefunden hat.

beeinträchtigt. Bei einer Verlängerung der Westbalkanregelung bietet es sich an, die Auslandsvertretungen personell besser auszustatten, um eine effiziente Regelumsetzung zu gewährleisten. Aus den Erfahrungen mit der Westbalkanregelung kann überdies geschlussfolgert werden, dass ein funktionierendes Zusammenspiel einer Vielzahl beteiligter Behörden verbunden mit einem starken Arbeitsanstieg nicht *ad hoc* herstellbar ist, sondern einer intensiven, auch organisatorischen Vorbereitung und Steuerung bedarf.

Literaturverzeichnis

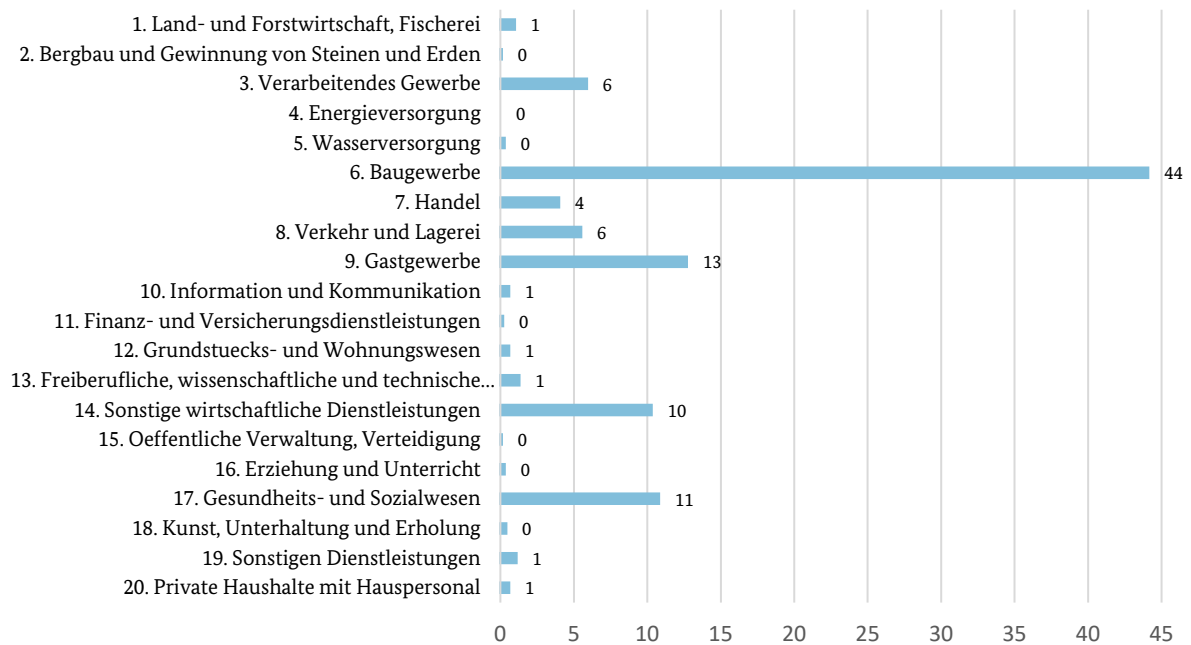
- Amaro Foro e.V. (2019): 5 Jahre Dokumentationsstelle Antiziganismus. Ein Rückblick. Berlin: Amaro Foro e. V.
- Angrist, Joshua D./Pischke, Jörn-Steffen (2008): Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion. New Jersey: Princeton University Press.
- Auswärtiges Amt (2019): Visumhandbuch. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/207816/e70e66c715d4dafd0f1bd7f8585b0e53/visumhandbuch-data.pdf> (abgerufen am 10.12.2019).
- Bispnick, Reinhard/Schulten, Thorsten (2017): WSI Arbeitszeitkalender. Tarifdaten aus 25 Wirtschaftszweigen. In: Elemente qualitativer Tarifpolitik, Nr. 84. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung.
- Bonin, Holger/Raffelhüsch, Bernd/Walliser, Jan (2000): Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? In: Finanzarchiv, Bd. 57, Nr. 1, S. 1-21.
- Bonin, Holger (2015): Langfristige fiskalische Erträge künftiger Zuwanderung nach Deutschland. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 1995, Nr. 4, S. 262-268.
- Borjas, George J. (1987): Self-selection and the earnings of immigrants. In: American Economic Review, Bd. 77, Nr. 4, S. 531-553.
- Brücker, Herbert/Fendel, Tanja/Kosyakova, Yuliya/Romiti, Agnese/Sirries, Steffen/Trübswetter, Parvati (2016): Auswirkungen institutioneller Barrieren und der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland. Zwischenbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Brücker, Herbert (2017): Neue Trends der Zuwanderung nach Deutschland. In: Möller, Joachim/Walwei, Ulrich (Hg.): Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten. IAB-Bibliothek, Nr. 363. Bielefeld: Bertelsmann, S. 132-133.
- Chiswick, Barry R. (2000): Are immigrants favorably self-selected? An economic analysis. In: IZA Discussion Paper, Nr. 131, S. 1-32.
- Deutscher Bundestag (2005): Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes. Drucksache 15/5975.
- Deutscher Bundestag (2017): Arbeitsvisa für Menschen vom Westbalkan – Bilanz, Probleme, Perspektiven. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/11018.
- Deutscher Bundestag (2018): Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im zweiten Halbjahr 2017. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Andre Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/1422.
- Deutscher Bundestag (2019): Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im Jahr 2018. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Andre Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/7732.
- Endruweit, Günter/Gaugler, Eduard/Staehle, Wolfgang H./Wilpert, Bernhard (Hrsg.) (1985): Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Berlin: de Gruyter.
- Fitzenberger, Bernd/Osikominu, Aderonke/Völter, Robert (2010): Imputation Rules to Improve the Education Variable in the IAB Employment Subsample. In: ZEW Discussion Paper, Nr. 5-10, S. 1-43.

- Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L. (1967): The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Chicago: Aldine.
- Geertz, Clifford (1995): Dichte Beschreibungen. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hanf, Kenneth/O'Toole, Laurence (1992): Revisiting old friends. Networks, implementation structures and the management of inter-organisational relations. In: European Journal of Political Research, Bd. 21, Nr. 1-2, S. 163-180.
- Hielscher, Volker/Nock, Lukas/Kirchen-Peters, Sabine/Blass, Kerstin (2013): Zwischen Kosten, Zeit und Anspruch. Das Alltägliche Dilemma der Dienstleistungsarbeit. Wiesbaden: Springer VS.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (o.J.): IAB-Stellenerhebung, Aktuelle Ergebnisse. URL: <http://www.iab.de/de/befragungen/stellenangebot/aktuelle-ergebnisse.aspx> (abgerufen am 10.12.2019).
- Klemm, Matthias/Sowa, Frank/Hohendanner, Christian/Promberger, Markus (2009): Hartz-IV Reform: Arbeitsgelegenheit im ‚Netz der Akteure‘. Befunde aus der Praxis. In: Neue Praxis, Nr. 1, S. 67-76.
- Kools, Susan/McCarthy, Marianne/Durham, Roberta/Robrecht, Linda (1996): Dimensional Analysis: Broadening the Conception of Grounded Theory. In: Qualitative Health Research, Bd. 6, Nr. 3, S. 312-330.
- Kotthoff, Hermann/Reindl, Josef (1990): Die soziale Welt kleiner Betriebe. Wirtschaften, Arbeiten und Leben im mittelständischen Industriebetrieb. Göttingen: Otto Schwartz & Co.
- Kruse, Jan/ Schmieder, Christian (2012): In fremden Gewässern. Ein integratives Basisverfahren als sensibilisierendes Programm für rekonstruktive Analyseprozesse im Kontext fremder Sprachen. In: Kruse, Jan/Bethmann, Stephanie/Niemann, Debora/Schmieder, Christian (Hrsg.): Qualitative Interviewforschung in und mit fremden Sprachen: Eine Einführung in Theorie und Praxis. Weinheim: Beltz Juventa, S. 248-295.
- Kuckartz, Udo (2012): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim: Beltz Juventa.
- Lehmer, Florian/Ludsteck, Johannes (2013): Lohnanpassungen von Ausländern am deutschen Arbeitsmarkt: Das Herkunftsland ist von hoher Bedeutung. In: IAB-Kurzbericht, Jg. 2013, Nr.1, S. 1-7.
- Lehmer, Florian/Ludsteck, Johannes (2015): Wage Assimilation of Foreigners. Which Factors Close the Gap? Evidence From Germany. In: The Review of Income and Wealth, Bd. 61, Nr. 4, S. 677-701.
- Lenard, Patti T./Straehle, Christine (2010): Temporary labour migration: Exploitation, tool of development, or both? In: Policy and Society, Bd. 29, Nr. 4, S. 283-294.
- Leong, Ching/Howlett, Michael (2017): On credit and blame. Disentangling the motivations of public policy decision-making behaviour. In: Policy Sciences, Bd. 50, Nr. 4, S. 599-618.
- Molitor, Carmen (2015): Geschäftsmodell Ausbeutung. Wenn europäische Arbeitnehmer_innen in Deutschland um ihre Rechte betrogen werden. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/id/11307.pdf> (abgerufen am 09.10.2019).
- Müller, Stephan (2019): Westbalkan-Regelung. Wie eine Bevölkerungsgruppe ausgeschlossen wird. In: FluchtforschungsBlog. Netzwerk Fluchtforschung. URL: <https://blog.fluchtforschung.net/westbalkan-regelung-wie-eine-bevolkerungsgruppe-ausgeschlossen-wird/> (abgerufen am 10.12.2019).

- Promberger, Markus/Böhm, Sabine/Heyder, Thilo/Pamer, Susanne/Straß, Katharina (2002): *Hochflexible Arbeitszeiten in der Industrie. Chancen, Risiken, Grenzen für Beschäftigte*. Berlin: Edition Sigma.
- Ruhs, Martin (2002): *Temporary Foreign Worker Programs: Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make Them Work. Perspectives on Labor Migration*. In: Working Paper, Nr. 56. UC San Diego: Center for Comparative Immigration Studies.
- Sahlins, Marshall D. (1965): *The sociology of primitive exchange*. In: Michael Banton (Hg.): *The Relevance of Models for Social Anthropology*. ASA Monographs. London: Tavistock, S. 139-236.
- Sahlins Marshall D. (2005): *Zur Soziologie des primitiven Tauschs*. In: Adloff, Frank/Mau, Steffen (Hg.): *Vom Geben und Nehmen. Zur Soziologie der Reziprozität*. New York/Frankfurt: Campus Verlag, S. 73-91.
- Saldana, Johnny (2016): *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC: SAGE.
- Schütz, Alfred (Hrsg.) (1971): *Gesammelte Aufsätze I. Das Problem der sozialen Wirklichkeit*. Dordrecht: Springer Sciences + Business Media.
- Statistisches Bundesamt (2007): *Gliederung der Klassifikation der Wirtschaftszweige*. Ausgabe 2008. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Storesletten, Kjetil/Telmer, Christopher I./Yaron, Amir (2004): *Consumption and risk sharing over the life cycle*. In: *Journal of Monetary Economics*, Bd. 51, Nr. 3, S. 609-633.
- Trinczek, Rainer (2010): *Politische Regulierung von Arbeit und Arbeitsbeziehungen: Betriebliche Regulierung von Arbeitsbeziehungen*. In Böhle, Fritz/Voß, Günter G./Wachtler, Günther (Hrsg.): *Handbuch Arbeitssoziologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 841-872.
- Uhl-Bien, Mary/Maslyn, John M. (2003): *Reciprocity in Manager-Subordinate Relationships: Components, Configurations, and Outcomes*. *Journal of Management* Bd. 29, Nr. 4, S. 511-532.
- Wagner, Bettina/Hassel, Anke (2016): *Posting, subcontracting and low-wage employment in the German meat industry*. In: *Transfer: European Review of Labour and Research*, Bd. 22, Nr. 2, S. 163-178.
- Wehner, Markus (2005): *Glückwunsch du kannst nach Deutschland*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. URL: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/visa-affaere-glueckwunsch-du-kannst-nach-deutschland-1208351.html> (abgerufen am 09.10.2019)
- Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages (2012): *Schnittstellen und Leistungskonkurrenzen zwischen den Sozialgesetzbüchern hinsichtlich der Personengruppen Kinder und Jugendliche, Kranke, Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderungen*. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/418604/e9bbf1487bca5869808aa080f1884ffa/wd-9-017-12-pdf-data.pdf> (abgerufen am 09.10.2019)

Anhang

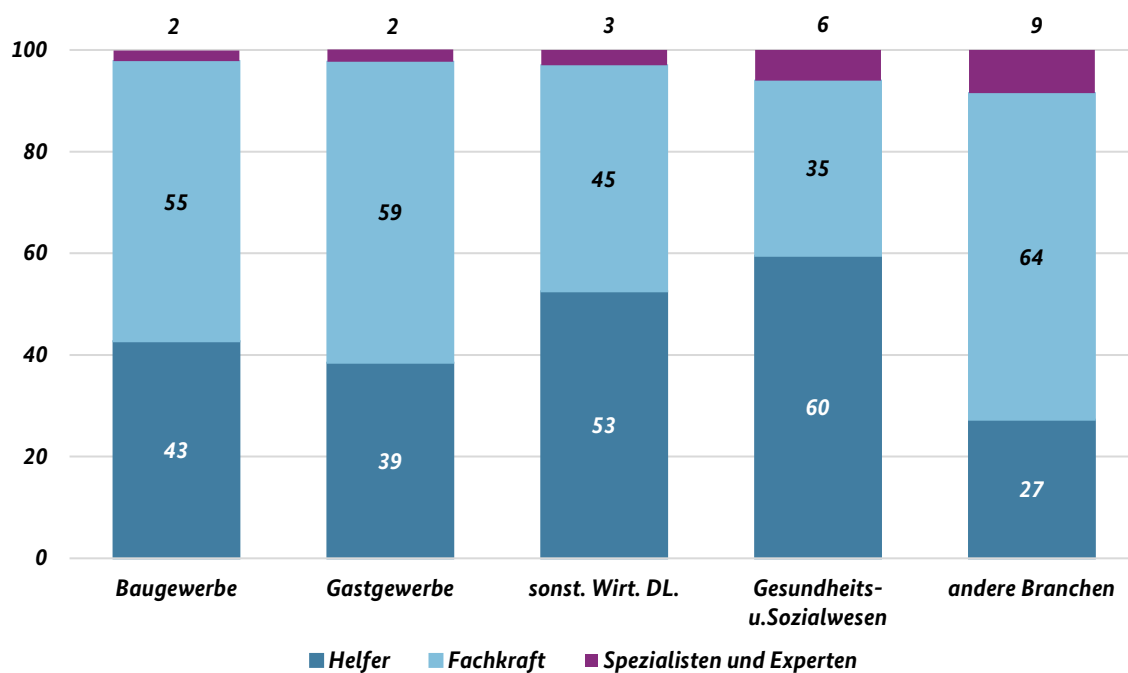
Abbildung 15 Anteil der Beschäftigten,¹ die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, nach Branchen



¹ Nur Beschäftigte, die in einem Alter von mindestens 26 Jahren ihre erste Beschäftigung nach der Westbalkanregelung aufgenommen haben.

Quellen: IEB und ZuwG 2016-2017.

Abbildung 16 Struktur der Beschäftigten¹, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, nach Anforderungsniveau der Tätigkeit und Branchen. Anteile in Prozent.



¹ Nur Beschäftigte, die in einem Alter von mindestens 26 Jahren ihre erste Beschäftigung nach der Westbalkanregelung aufgenommen haben.

Quellen: IEB und ZuwG 2016-2017

Tabelle 9 Bruttoverdienste der vollzeitbeschäftigten Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, pro Kalendertag nach Wirtschaftszweigen, Anforderungsniveau der Tätigkeit und Bundesländern. Anteile der Verdienstkategorien in Prozent der Vollzeitbeschäftigten der jeweiligen Gruppe

	Verdienstgrenze Kalendertag in Euro		<53	53-59	60-66	67-72	73+
	Verdienstgrenze Monat in Euro		<1600	1600-1799	1800-1999	2000-2199	2200+
	Anteil in Branchengruppe an allen Personen	Anzahl Personen	Anteil in Verdienstgruppe an allen Personen				
WZ08							
1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1	333	33	23	20	12	13
2 Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	0	48	7	0	10	4	83
3 Verarbeitendes Gewerbe	6	1957	17	13	18	13	45
4 Energieversorgung	0	14	14	14	21	14	36
5 Wasserversorgung	0	106	9	9	25	17	41
6 Baugewerbe	46	14284	15	10	16	16	43
7 Handel			17	20	20	13	31
8 Verkehr und Lagerei	6	1806	13	17	22	19	29
9 Gastgewerbe	13	3987	35	30	18	9	8
10 Information und Kommunikation	1	160	6	6	14	4	69
11 Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	0	45	7	20	38	4	31
12 Grundstücks- und Wohnungswesen	0	118	28	13	18	10	31
13 Erhebungs-, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	1	368	14	10	13	15	48
14 Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	9	2798	16	16	19	17	33
15 Öffentliche Verwaltung, Verteidigung			0	0	11	22	67
16 Erziehung und Unterricht	0	86	5	7	7	6	76
17 Gesundheits- und Sozialwesen	11	3261	6	11	30	15	39
18 Kunst, Unterhaltung und Erholung	0	80	30	14	18	13	26
19 Sonstigen Dienstleistungen	1	305	38	23	9	9	21
20 Private Haushalte mit Hauspersonal	0	56	32	25	13	7	23
INSGESAMT	100	31061	17	15	19	14	35
Anforderungsniveau							
Helfer	41	12774	20	16	22	15	26
Fachkraft	55	17101	15	14	16	14	41
Spezialist	3	810	12	8	14	12	54
Experte	1	376	6	6	9	7	73
INSGESAMT	100	31061	17	15	19	14	35
Bundesländer							
Schleswig-Holstein	3	791	16	14	28	15	28
Hamburg	1	407	11	10	15	16	48
Niedersachsen	5	1606	21	17	19	15	28
Bremen	1	175	13	18	26	15	29
Nordrhein-Westfalen	13	4065	16	15	19	14	36
Hessen	16	5029	26	16	18	13	27
Rheinland-Pfalz	5	1385	18	16	22	14	30
Baden-Wuerttemberg	23	7280	14	13	18	16	40
Bayern	25	7897	13	13	18	15	42
Saarland	1	180	14	18	19	8	42
Berlin	3	893	14	13	26	14	34
Brandenburg	1	332	30	30	18	9	13
Mecklenburg-Vorpommern	0	109	36	26	17	15	6
Sachsen	1	412	40	19	18	9	15
Sachsen-Anhalt	1	272	27	21	16	14	22
Thüringen	1	228	24	25	12	14	26
INSGESAMT	100	31061	17	15	19	14	35

Quellen: IEB und ZuWG 2016-2017.

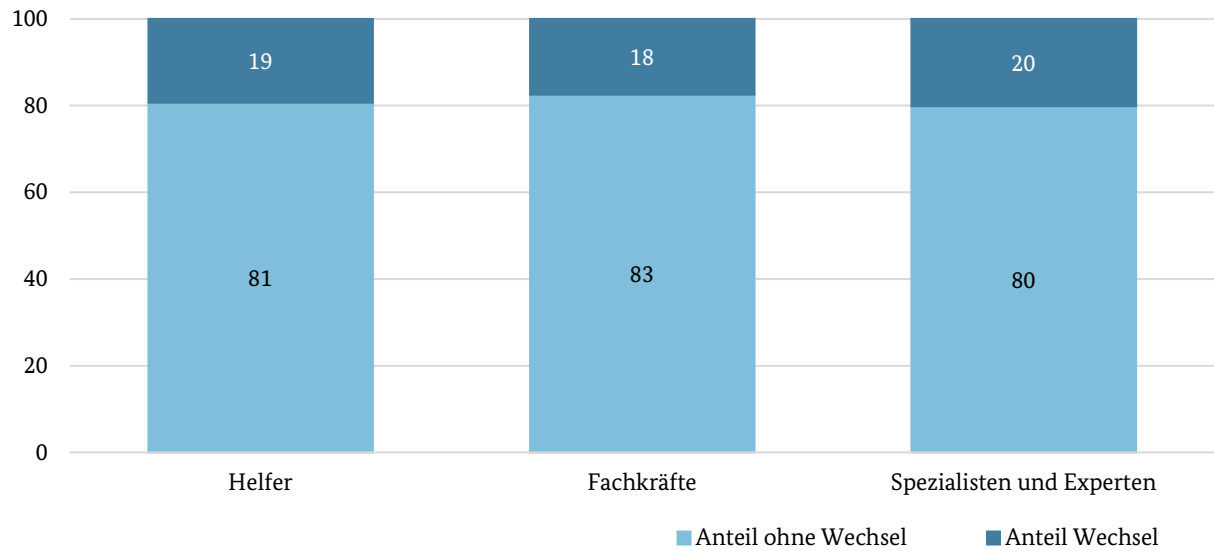
Anmerkungen

Bei den Auswertungen muss berücksichtigt werden, dass die verfügbaren Lohnbeobachtungen bzw. die daraus berechneten Lohnwerte und –statistiken verzerrt sein können. Folgende Aspekte können im Einzelnen zu Verzerrungen führen: Es ergibt sich eine Verzerrung im Sinne einer Unterschätzung des Entgeltelniveaus, weil Arbeitgeber insbesondere die sozialversicherungsrechtlichen Abmeldungen von Beschäftigten häufig verspätet durchführen oder zeitlich nicht korrekt angeben. Da die Tagesentgelte in den IEB auf Grundlage von Gesamtverdiensten für einen angegebenen Zeitraum berechnet werden, führt eine verspätete untermonatliche Abmeldung dazu, dass die berechneten Tagesverdienste in solchen Fällen deutlich niedriger ausfallen als tatsächlich gezahlt. In der Jahresmeldung zur Sozialversicherung sind diese Verzerrungen größtenteils korrigiert, deshalb wurden dieser Tabellensammlung zum Zweck des Vergleichs auch Auswertungen beigelegt, die sich nur auf die mit der Jahresmeldung zur Sozialversicherung zeitlich kongruenten Beschäftigungsbeobachtungen eines ganzen Jahres beziehen.

Es ist anzunehmen, dass die Zuordnung Vollzeit/Teilzeit jenseits der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherungsmeldung deutliche Unschärfen aufweist.

Auch wenn man die Analyse auf Vollzeitbeschäftigte beschränkt bleibt dieser Fehler erhalten – und ist in seiner Größe nicht einzuschätzen. Was die Richtung des Fehlers betrifft, gehen wir derzeit und vorläufig eher von einer Unterschätzung der Entgelte aus. Was sich allerdings im relativen Vergleich feststellen lässt, ist eine erhebliche Streuung der Verdienste; selbst die Streuungsmuster unterscheiden sich dann nochmals von Branche zu Branche. Anteile die sich in den Analysen auf weniger als 100 Personen pro Zeile bzw. weniger als 20 Personen pro Zeile beziehen sind grau hinterlegt.

Abbildung 17 Struktur der Beschäftigten¹, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, nach Anforderungsniveau der Tätigkeit und Betriebswechsel. Anteile in Prozent.



¹ Nur Personen die ihre erste Beschäftigung nach der Westbalkanregelung in einem Alter von mindestens 26 Jahren aufgenommen haben.

Quellen: IEB und ZuwG 2016-2017.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.